Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/373

11.05.77

Sachgebiet 6

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1975

Teil I

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Einleitung		
Gegenstand der Bemerkungen	1	3
Stand des Entlastungsverfahrens	2	3
Prüfungsumfang	3	3
Allgemeine Feststellungen und Prüfungsergebnisse		
Ergebnis der Geldrechnung	4	4
Ungedeckte Fehlbeträge	5	5
Kassenbestand	6	5
Ausgabereste	7	5
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	8	5
Einsparung von Personalstellen	9	6
Vermögensrechnung	10	6
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	11	6
Druck- und Darstellungsfehler	12	6

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

	Nummer	Seite
Besondere Prüfungsergebnisse		
Deutscher Bundestag	13 und 14	7
Auswärtiges Amt	15 bis 21	7
Bundesminister der Finanzen	22 bis 25	9
Bundesminister für Wirtschaft	26 bis 34	11
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	35 bis 41	14
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	42 bis 61	15
Bundesminister für Verkehr	62 bis 96	22
Bundesminister der Verteidigung	97 bis 132	31
Bundesminister für Forschung und Technologie	133 bis 144	42
Allgemeine Finanzverwaltung	145 bis 156	46
Einzelne Personalausgaben bei der Deutschen Bundespost	157 bis 163	50

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 6. Mai 1977 — I 1 — 20-81-02 (75).

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

1. Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1975 zusammengefaßt (Artikel 114 Abs. 2 Satz 2 GG, § 97 BHO).

Um sich dem Arbeitsrhythmus des Deutschen Bundestages und des Bundesrates anzupassen und um noch gegenwartsnäher zu berichten, legt der Bundesrechnungshof einen ersten Teil seiner Bemerkungen schon jetzt vor. Dieser erste Teil der Bemerkungen enthält keine umfassenden Beiträge über die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, da die zusätzlichen Entlastungsverfahren bei Bahn und Post eine Berichterstattung in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes im Frühjahr noch nicht zulassen. Der Bundesrechnungshof wird daher im Herbst dieses Jahres einen zweiten Teil seiner Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1975 vorlegen, der vorwiegend Beiträge über die Sondervermögen Bahn und Post sowie über die Betätigung des Bundes bei Unternehmen des privaten Rechts enthalten wird. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen aufgenommen worden über spätere und frühere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 BHO).

Stand des Entlastungsverfahrens

2. Das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1972 ist noch nicht abgeschlossen. Im Hinblick auf einen vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organstreit wegen überplanmäßiger und außerplanmäßiger Ausgaben zu Lasten des Haushaltsjahres 1973, die der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1972 (Drucksache 7/2709, Nr. 33 bis 37) beanstandet hatte, hat der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung wegen der Jahresrechnung 1972 noch nicht entschieden.

Aus denselben Gründen hat der Bundesrat die Beschlußfassung über die Entlastung der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1973 und 1974 vertagt. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Organstreit wird Ende Mai 1977 zu rechnen sein.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages berät gegenwärtig die Bemerkungen für die Haushaltsjahre 1973 und 1974.

Prüfungsumfang

3. Entsprechend der gesetzlichen Ermächtigung (§ 89 Abs. 2 BHO) hat der Bundesrechnungshof die Prüfung beschränken müssen und Rechnungen ungeprüft gelassen. Er hat für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Wenn einige Ressorts umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht in den Bemerkungen behandelt werden, so läßt dies nicht immer einen Schluß darauf zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung legen.

Die Bundesminister hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungsbeiträgen zum Ausdruck. Im übrigen sind die aufgegriffenen Sachverhalte in der Regel auch mit den geprüften Stellen erörtert worden.

Allgemeine Feststellungen und Prüfungsergebnisse

Ergebnis der Geldrechnung

4.

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1975 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	160 079 481 188,51	160 079 481 188,51
b) Hinzu treten die am Schluß des Haushaltsjahres verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 1976 zu übertragen, jedoch dem Haushaltsjahr 1975 zuzurechnen sind	19 591 392,67	4 205 947 197,28
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Haushaltsjahres 1975 verbliebenen Haushaltsreste (Summe a und b)	160 099 072 581,18	164 285 428 385,79
d) Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1975 beträgt das Haushaltssoll einschließlich Nachtragshaushalt (siehe Anmerkung)	161 459 033 000,00	161 459 033 000,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1974 übernommenen Haushaltsreste	74 270 233,09	4 124 523 232,27
f) Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 1974 übernommenen Haushaltsreste (Summe d und e)	161 533 303 233,09	165 583 556 232,27
g) Unterschied zwischen dem Rechnungssoll (f) und dem Rechnungsist (c) = Mindereinnahme/Minderausgabe	—1 434 230 651,91	—1 298 127 846,48
h) Mithin rechnungsmäßiges Ergebnis des Haushaltsjahres eine Verschlechterung von	136 102 805,43	

Der Fehlbetrag setzt sich zusammen aus dem Unterschied zwischen den aus dem Haushaltsjahr 1974 übernommenen Einnahme- und Ausgaberesten (e) von

4 124 523 232,27 DM — 74 270 233,09 DM	= 4 050 252 999,18 DM
abzüglich des Unterschieds zwischen den am Schluß des Haushaltsjahres 1975 verbliebenen Einnahme- und Ausgaberesten (b) von 4 205 947 197,28 DM — 19 591 392,67 DM	= 4 186 355 804,61 DM
	—136 102 805,43 DM

Anmerkung zu d

Ursprünglich war der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1975 mit einem Soll in Einnahme und Ausgabe von 155 147 361 000,00 DM verabschiedet worden (BGBl. 1975 I S. 917). Aufgrund des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 22. Oktober 1975 (BGBl. I S. 267) wurde der Bundeshaushalt 1975 auf 161 459 033 000,00 DM festgestellt. Dies bedeutet einen Mehrbetrag von 6 311 672 000,00 DM = rd. 4,06 v. H.

Es wurden veranschlagt bei den **Einnahmen:**

Epl. 32	(Bundesschuld)	
	alt:	22 773 766 000,00 DM
	neu:	37 925 438 000,00 DM
	= mehr	15 151 672 000,00 DM
Epl. 60	(Allg. Finanzverwaltung) Steuern und steuerähnliche Abgaben	
	alt:	129 587 239 000,00 DM
	neu:	120 747 239 000,00 DM
	= weniger	8 840 000 000,00 DM
Übrige Einzelpläne		
	alt:	2 786 356 000,00 DM
	neu:	2 786 356 000,00 DM
Gesamt	alt:	155 147 361 000,00 DM
	neu:	161 459 033 000,00 DM
	Mehrbetrag	6 311 672 000,00 DM

Ausgaben

Epl. 11 (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung) für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

alt:	31 625 786 000,00	DM
neu:	36 833 458 000,00	DM
= mehr	5 207 672 000,00	DM

Epl. 15 (Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit) für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

alt:	14 728 914 000,00	DM
neu:	15 002 914 000,00	DM
= mehr	274 000 000,00	DM

Epl. 23 (Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit) für Investitionen

alt:	3 258 659 000,00	DM
neu:	3 558 659 000,00	DM
= mehr	300 000 000,00	DM

Epl. 32 Bundesschuld

alt:	6 818 223 000,00	DM
neu:	7 348 223 000,00	DM
= mehr	530 000 000,00	DM

Übrige Einzelpläne

	alt:	98 715 779 000,00	DM
	neu:	98 715 779 000,00	DM
Gesamt	alt:	155 147 361 000,00	DM
	neu:	161 459 033 000,00	DM
	Mehrbetrag	6 311 672 000,00	DM

Ungedeckte Fehlbeträge

5. Nach Nummer 6 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1974 (Drucksache 7/5849 S. 4) betrugen die ungedeckten Fehlbeträge ... DM 4 050 252 999,18

In der Bundeshaushaltsrechnung 1975 sind als Fehlbeträge nachgewiesen (s. Nummer 4 h) 136 102 805,43

Am Ende des Haushaltsjahres 1975 waren demnach insgesamt ungedeckt 4 186 355 804,61

Kassenbestand

6. Zur Bildung des Kassensollbestandes sind dem kassenmäßigen Gesamtergebnis die Einnahmen abzüglich der Ausgaben bis zum Jahresabschluß (24. Februar 1976) hinzuzurechnen. Lt. Hauptbuch für das Haushaltsjahr 1976 betragen die Einzahlungen ..... DM 28 727 952 100,82

minus Auszahlungen 19 249 975 554,42

Mithin Kassensollbestand am 24. Februar 1976 .... 9 477 976 546,40

Der Kassenbestand am 24. Februar 1976 ist im Anhang zum Hauptbuch nachgewiesen:

Barbestand	50 000,00
Postscheckamt Ffm. — Konto Nr. 3 68-601	427 916,89
Deutsche Bundesbank Konto Nr. 504 010 00	9 477 498 629,51
Kassenbestand 24. Februar 1976 .	9 477 976 546,40

Ausgabereste

7. Die am Schluß des Haushaltsjahres 1975 verbliebenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe betragen 4 205 947 197,28 DM (Nr. 4 b) = rd. 2,62 v. H. der Ist-Ausgaben von 160 079 481 188,51 DM (im Vorjahr 3,02 v. H.).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

8. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben für das Haushaltsjahr 1975 betragen 644 888 539,56 DM (Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1975 — Seiten 2181 bis 2238), das sind rd. 0,39 v. H. (1974 rd. 1,07 v. H.) des Rechnungssolls von 161 459 033 000,00 DM und 816 885 543,26 DM weniger als im Haushaltsjahr 1974.

Von den Haushaltsüberschreitungen entfallen auf:

überplanmäßige Ausgaben	603 488 548,73 DM
außerplanmäßige Ausgaben	41 399 990,83 DM
Gesamtsumme	644 888 539,56 DM
darin sind an Vorgriffen	9 178 525,36 DM

enthalten.

Die umfangreichsten Haushaltsüberschreitungen sind bei folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

Einzelplan 10 =	76 940 543,42 DM	= rd. 11,93 v. H.
Einzelplan 14 =	230 567 177,69 DM	= rd. 35,75 v. H.
Einzelplan 15 =	20 555 652,80 DM	= rd. 3,19 v. H.
Einzelplan 23 =	36 557 508,39 DM	= rd. 5,67 v. H.
Einzelplan 27 =	104 582 346,66 DM	= rd. 16,22 v. H.
Einzelplan 30 =	50 183 923,59 DM	= rd. 7,78 v. H.
Einzelplan 60 =	58 068 994,20 DM	= rd. 9,00 v. H.

aller Haushaltsüberschreitungen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für die Haushaltsjahre 1968/69 (Drucksache VI/2697) und erneut in seinen Bemerkungen für das Haushalts-

jahr 1972 (Drucksache 7/2709) darauf hingewiesen, daß die Haushaltsüberschreitungen verringert werden könnten, wenn Entwicklungen mit finanzieller Auswirkung, die erst nach der Aufstellung der Voranschläge, jedoch vor Verabschiedung des Haushaltsplans eingetreten sind, rechtzeitig berücksichtigt würden. Solche Ausgaben sind nicht unvorhergesehen; sie können noch in den Haushaltsplan eingestellt werden. Nach dem aus der Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung jeweils ersichtlichen Sachverhalt hätten eine Reihe von Haushaltsüberschreitungen durch Anpassung der Haushaltsansätze gemindert werden können, zumal noch ein Nachtragshaushalt (22. Oktober 1975) ausgebracht wurde.

Einsparung von Personalstellen

9. Nach § 15 Haushaltsgesetz 1975 waren insgesamt 950 Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte einzusparen.

Die Einsparung wurde wie folgt erbracht:

bei Beamten	529
Angestellten	421
Gesamt	950

Vermögensrechnung

	DM
10. Das Vermögen betrug zu Beginn des Haushaltsjahres 1975 insgesamt	114 537 127 602,53
am Ende des Haushaltsjahres 1975 (31. Dezember 1975)	118 537 485 233,03
Dies bedeutet eine Bestandsveränderung mit einer Mehrung von	4 000 357 630,50
oder rd. 3,49 v. H.	
Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres 1975	69 316 691 588,16
am Ende des Haushaltsjahres 1975 (31. Dezember 1975)	98 172 267 044,87
Dies bedeutet eine Bestandsveränderung mit einer Erhöhung von	28 855 575 456,71
oder rd. 41 v. H.	

Im übrigen hat die Prüfung der Vermögensrechnung keinerlei Ergebnisse gebracht, die für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein könnten. Der Bundesrechnungshof sieht daher von einer weiteren zahlenmäßigen Darstellung der Bundesvermögensrechnung ab.

Die Erörterungen mit dem Bundesminister der Finanzen über eine sinnvolle Neugestaltung der Vermögensrechnung sind noch nicht abgeschlossen (s. Nummer 9 der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1974). Der Bundesminister der Finanzen beabsichtigt, den Nachweis des Bundesvermögens im Rahmen von Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der Bundeshaushaltsordnung grundlegend neu zu regeln.

Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

11. Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1975 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und in den Oberrechnungen, Zentralrechnungen und der Hauptrechnung aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft haben, sind diese ordnungsgemäß belegt. Für den Fall, daß bei späteren Prüfungen der Rechnungen Beträge festgestellt werden, die nicht ordnungsgemäß belegt sind, bleibt die Aufstellung von Bemerkungen vorbehalten.

Druck- und Darstellungsfehler

12. In der Haushalts- und Vermögensrechnung wurden keine Druck- und Darstellungsfehler festgestellt, die das Gesamt-Rechnungsergebnis veränderten.

Besondere Prüfungsergebnisse

Deutscher Bundestag

(Einzelplan 02)

Verwaltungseinnahmen

(Kapitel 02 01)

Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung

(Titel 124 01)

Haushaltsjahr 1975 und früher

13. Aus Anlaß einer vom Bund veranstalteten ständigen Ausstellung verpachtete die Verwaltung des Deutschen Bundestages im Frühjahr 1971 die im Reichstagsgebäude befindlichen Restaurationsräume mit Betriebseinrichtung. Der Pächter hatte u. a. für Rechnung des Bundes im Rahmen eines Besucherprogramms Restaurationsleistungen zu erbringen. Nach dem Pachtvertrag brauchte in der Anlaufzeit keine Pacht entrichtet zu werden außer bei einer überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklung. In diesem Falle sollte über die Festsetzung eines Pachtzinses verhandelt werden.

Da sich das Besucherprogramm zunächst nicht erwartungsgemäß entwickelte und der geringe Restaurationsumsatz zu Verlusten führte, wurde der Pachtvertrag Mitte 1972 durch einen neuen Vertrag ersetzt, der zwar Pachtzahlungen in Höhe von 3 v. H. des jährlichen Umsatzes vorsah, aber erst nach Tilgung des aus den Jahren 1971/72 herrührenden Verlustvortrags, der zum 1. Januar 1973 mit rd. 103 000 DM ausgewiesen wurde.

Im übrigen drängte der Pächter bereits im Frühjahr 1972 darauf, daß der Bund den bis dahin entstandenen und sich auch weiterhin noch abzeichnenden Verlust übernehmen, zumindest aber sich an ihm beteiligen möge. Dieser Bitte kam die Bundestags-Verwaltung nicht nach, gewährte dem Pächter jedoch im Mai 1972 mit Zustimmung des Präsidiums des Deutschen Bundestages einen unverzinslichen — später als „Vorschuß" gebuchten — Abschlag von 100 000 DM, der mit den Forderungen des Pächters für die Restaurationsleistungen nach und nach verrechnet werden sollte. Die Verrechnung zog sich bis zum 30. September 1975 hin, da der Vorschuß einige Male aufgestockt wurde und die vom Pächter ab 1. Januar 1973 geleisteten und ausdrücklich als Pacht bezeichneten Zahlungen erst durch spätere Vereinbarung zur Tilgung des Vorschusses verwendet worden sind.

Zum 30. September 1975 war nach Auffassung der Bundestags-Verwaltung auch der Verlustvortrag von 103 000 DM durch die in den Jahren 1973 bis 1975 erwirtschafteten Gewinne getilgt, so daß die laufenden Zahlungen des Pächters ab 1. Oktober 1975 als Pachtzahlungen gebucht wurden.

14. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Voraussetzungen für die Zahlung der Pacht jedoch erheblich früher erfüllt. Entgegen der Vereinbarung hatte der Pächter die in den Jahren 1974/75 an die Bundestags-Verwaltung geleisteten Zahlungen in Höhe von 100 000 DM weiterhin als Pacht ausgewiesen, die als Aufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung den erwirtschafteten Gewinn minderte. Dementsprechend wurde auch der dem Pächter gewährte Abschlag/Vorschuß in den Bilanzen vom 31. Dezember 1972 bis 31. Dezember 1975 unverändert in Höhe von 100 000 DM als Verbindlichkeit gegenüber der Bundestags-Verwaltung ausgewiesen.

Bei bilanzmäßig zutreffender Behandlung der Zahlungen als Tilgung des Vorschusses wäre der Verlustvortrag bereits zum 31. Juli 1974 getilgt gewesen. Die Pachtzahlungen hätten also schon ab 1. August 1974 entrichtet werden müssen. Die Bundestags-Verwaltung hat sich dieser Auffassung erst nach langwierigen Erörterungen angeschlossen und Pachtnachzahlung in Höhe von 55 117,76 DM gefordert. Der Betrag ist im Januar 1977 gezahlt worden.

Die Bundestags-Verwaltung sollte sich künftig um eine ordnungsmäßige Erhebung der Pacht bemühen.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

Sächliche Verwaltungsausgaben

(Kapitel 05 01)

Entschädigungen und Frachtauslagen im Kurierverkehr

(Titel 532 01 — 1974, Titel 532 02 — 1975)

Haushaltsjahre 1974 und 1975

15. Das Auswärtige Amt bestellte Ende August 1974 zum Preise von rd. 600 000 DM 500 Metallkassetten für den Kurierdienst. Trotz der Lieferschwierigkeiten des Auftragnehmers bestand das Amt auf einer kurzfristigen Erfüllung des Auftrags (Abwicklung bis 15. Dezember 1974) und nahm insoweit sogar einen Aufpreis von rd. 12 700 DM in Kauf.

Die Kassetten wurden in der Zeit von Mitte Dezember 1974 bis Mitte März 1975 geliefert und in mehreren Raten bezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Amt den Fertigungsauftrag erteilt hatte, bevor die Erprobung der Kassetten abgeschlossen war. Ende 1976 waren erst 30 Kassetten im Kurierdienst eingesetzt. Fast alle übrigen waren nachzubessern und noch nicht verwendbar.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß auch der Bedarf an Kassetten nicht sorgfältig ermittelt worden war. Für den Kurierdienst zwischen dem Auswärtigen Amt und den Vertretungen im Ausland werden nicht 500, sondern höchstens 300 Stück benötigt. 200 Kassetten wurden demnach über den Bedarf hinaus beschafft.

Der Bundesrechnungshof hat die unnützen und unter Mißachtung des Haushaltsrechts geleisteten Ausgaben beanstandet.

16. Das Auswärtige Amt hat erwidert,

— die erfolgreiche Erprobung zweier Musterkassetten in einem Zeitraum von mehreren Monaten und die Tatsache, daß Haushaltsmittel für die Anschaffung im Rechnungsjahr 1974 verfügbar gewesen seien, hätten Anlaß gegeben, den Auftrag für 500 Kassetten Ende August 1974 zu erteilen;

— als Bedarf seien zunächst 1 000 Kassetten errechnet worden, nach erneuter Prüfung habe sich jedoch für den wöchentlichen Austausch mit allen Vertretungen ein Bedarf von 500 Kassetten ergeben, bestimmte Vertretungen könnten aber vom Kassettenaustausch ausgeschlossen werden;

— die kurzfristige Ausführung des Fertigungsauftrages — selbst bei Mehrkosten von rd. 12 700 DM — sei wegen des von Januar 1975 an geplanten Einsatzes der Kassetten nötig gewesen; dieser habe sich aber wegen verwaltungstechnischer und organisatorischer Umstände verzögert, so daß erst ab Mitte 1975 die ersten Kassetten hätten eingesetzt werden können. Erst dabei hätten sich Mängel herausgestellt, die nicht vorhersehbar gewesen seien.

17. Die Entgegnung des Auswärtigen Amtes, die z. T. mit dem Inhalt seiner Akten in Widerspruch steht, kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften.

Aus den Akten ist klar ersichtlich, daß wegen bestehender Lieferschwierigkeiten und des befürchteten „Verfalls" der Mittel der Fertigungsauftrag erteilt wurde, obwohl noch eine weitere technische Prüfung der Kassette für nötig gehalten wurde.

Die Akten des Amtes lassen nicht erkennen, wie der Bedarf von anfänglich 1 000 und dann von 500 Stück errechnet worden ist. In einem Vermerk vom Juni 1975, also ein Jahr nach der Bestellung der Kassetten, wird erstmals festgestellt, daß für den Postaustausch mit zahlreichen Vertretungen keine Kassetten benötigt werden. Selbst Anfang 1977 war sich das Auswärtige Amt über den genauen Bedarf noch immer nicht im klaren; es wurden bereits im Amt Überlegungen angestellt, wie ein Teil der Kassetten anderweit genutzt werden könnte.

Seinen Ausführungen zu der für Januar 1975 geplanten Einführung des Kassettenverkehrs, mit der das Amt die Mehrausgabe von rd. 12 700 DM zu rechtfertigen sucht, steht entgegen, daß ausweislich der Akten von vornherein geplant war, den Kassettenverkehr wegen der noch notwendigen umfangreichen Vorbereitungen nicht schlagartig, sondern nur schrittweise einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Ausgaben für 200 Kassetten sowie die Mehrausgabe von rd. 12 700 DM unnütz geleistet wurden. Er ist der Auffassung, daß der Auftrag über eine zu große Menge und dessen Erteilung vor Abschluß der Materialerprobung darauf zurückzuführen ist, daß das Amt bereitstehende Haushaltsmittel nicht „verfallen" lassen wollte.

Das Auswärtige Amt sollte prüfen, inwieweit die verantwortlichen Bediensteten zur Rechenschaft gezogen werden können.

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 05 02)

Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

(Titel 686 41)

Haushaltsjahre 1975 und 1976

18. Ein Eistheaterunternehmen hatte im Juni 1975 beim Auswärtigen Amt eine Zuwendung zu den Kosten einer Tournee im Ausland beantragt. Das Auswärtige Amt lehnte den Antrag ab, weil die Gesamtfinanzierung des Vorhabens nicht gesichert war. Maßgebend für die Entscheidung war auch, daß sich nach Einschaltung der zuständigen Botschaft herausgestellt hatte, daß die Interessen des deutschen Unternehmens gegenüber den ausländischen Geschäftspartnern nicht genügend abgesichert waren. Auf die nachdrücklichen Gegenvorstellungen des Unternehmens hin stellte das Auswärtige Amt ihm mit Schreiben vom 13. August 1975 — ohne daß sich an der vorgesehenen Finanzierung und den sonstigen Umständen etwas geändert hätte — eine Zuwendung bis zu höchstens 197 000 DM in Aussicht. Sie sollte sich auf die Kosten für den Hin- und Rücktransport der Personen und des Gerätes beschränken. Gleichzeitig unterrichtete das Auswärtige Amt das Unternehmen darüber, daß dieser Zuschuß nur gewährt werden könne, wenn das zu fördernde Vorhaben tatsächlich antragsgemäß durchgeführt werde, d. h., wenn bei der vorgesehenen Tournee mindestens 20 Aufführungen an 4 Orten stattgefunden hätten. Erst danach könne der Zuschuß geleistet werden, da das Auswärtige Amt nicht in der Lage sei, das mit der Durchführung des Gastspiels verbundene Risiko mitzutragen. Ein förmlicher Zuwendungsbescheid nach den gesetzlichen Regelungen des Bundes werde noch erteilt werden.

Das Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 13. August 1975 benutzte das Unternehmen, um sich von einem Kreditinstitut einen Betrag von 180 000 DM „vorfinanzieren" zu lassen. Diesen Kredit ließ sich das Institut zusätzlich durch eine Bürgschaft von privater Seite sichern.

Die Auslandstournee mußte nach 28 Vorstellungen an 3 Spielorten vorzeitig wegen der Zahlungseinstellung der ausländischen Geschäftspartner abgebrochen werden. Über das Vermögen des Eistheaterunternehmens wurde die Eröffnung des Konkurs-

verfahrens beantragt, der Antrag aber mangels Masse am 8. Februar 1976 abgelehnt.

Zur Bitte des Bürgen, das Auswärtige Amt möge aufgrund der vorliegenden Abtretungserklärung wenigstens zwei Drittel des verbürgten Betrages von 180 000 DM an das Kreditinstitut zahlen, um ihn insoweit von der Bürgschaft zu befreien, stellte der zuständige Staatsminister des Auswärtigen Amtes in einem Schreiben an den Bürgen u. a. zunächst fest, daß weder eine Zahlungsverpflichtung des Auswärtigen Amtes bestehe, noch eine Forderung existiere, die hätte abgetreten werden können. Es ließ ihn aber wissen, das Auswärtige Amt prüfe den gesamten Problemkreis und versuche, eine Lösung zu finden.

19. Im Dezember 1976 übernahm das Auswärtige Amt schließlich die durch Rechnungen an das Eistheaterunternehmen belegten Flug- und Speditionskosten von 122 156,08 DM und ließ den Betrag an das Kreditinstitut aus Mitteln des Kulturfonds Kapitel 05 02 Titel 686 41 Pos. 30 (Musik, Theater, Tanz u. ä.) auszahlen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Ausgabe beanstandet; er hielt die Ausgabe für unzulässig, weil das Auswärtige Amt hierzu weder rechtlich verpflichtet noch ermächtigt war. Ein Zuwendungsbescheid, der allein einen Rechtsanspruch des Theaterunternehmens auf Zahlung hätte entstehen lassen, war nicht ergangen. Zu der freiwilligen Zahlung, einer Billigkeitsleistung also, war das Auswärtige Amt nicht berechtigt, weil ihm Ausgabemittel dafür — wie es § 53 BHO verlangt — nicht besonders zur Verfügung gestellt waren.

20. Das Auswärtige Amt hat entgegnet, hier handele es sich nicht um eine Billigkeitsleistung nach § 53 BHO, sondern um die Erfüllung einer nach § 44 BHO als Zuwendung in Aussicht gestellten Kostenerstattung.

Die anfänglichen Bedenken wegen der ungesicherten Gesamtfinanzierung hätten im August 1975 nach einem Gespräch mit dem Vertreter des Unternehmens und einem Mitglied des Deutschen Bundestages zurückgestellt werden müssen. Das Auswärtige Amt habe ein politisches Interesse am Auftreten der Truppe gehabt, von dem eine große Breitenwirkung zu erwarten gewesen sei. Trotz der vorzeitigen Beendigung der Tournee sei der erwartete kulturpolitische Erfolg erreicht worden. Darin sehe das Auswärtige Amt das entscheidende Kriterium für die Gewährung einer Zuwendung. Nach erfolgreichem Abschluß des Gastspiels habe es eine Verweigerung der Zahlung wegen der bestehenden formalen Schwierigkeiten für nicht vertretbar gehalten. Im übrigen habe das Bundesministerium der Finanzen der Auffassung des Auswärtigen Amtes zugestimmt, daß dem Theaterunternehmen die in Aussicht gestellte Kostenerstattung nicht verweigert werden könne.

21. Die Erwiderung des Auswärtigen Amtes vermag die Ordnungsmäßigkeit der Ausgabe nicht zu begründen.

Es mag dahingestellt bleiben, ob mit den Vorstellungen des Eistheaters der allein eine Zuwendung rechtfertigende kulturpolitische Erfolg erreicht worden ist. Selbst dann, wenn man beiseite läßt, daß das Auswärtige Amt einen bei Zuwendungen vorgeschriebenen schriftlichen Bescheid nicht erteilt und ohne Rechtsgrund eine „Kostenerstattung" geleistet hat, bleibt die Sachbehandlung durch das Amt zu rügen. Unbestritten ist, daß die Gesamtfinanzierung des Vorhabens von vornherein nicht gesichert war.

Das Auswärtige Amt hätte entsprechend seiner ursprünglichen Auffassung eine Zuwendung nicht in Aussicht stellen dürfen, solange es an einer ordnungsmäßigen Gesamtfinanzierung mangelte. Das unsachgemäße Verhalten des Auswärtigen Amtes hat schließlich zu einer Leistung aus dem Bundeshaushalt geführt, für die eine rechtliche Verpflichtung nicht bestand. Der Bundesrechnungshof hält das geübte Verfahren mit einer ordnungsmäßigen Wirtschaftsführung für unvereinbar.

Bundesminister der Finanzen

(Einzelplan 08)

Bundesfinanzverwaltung

(Kapitel 08 04)

Baumaßnahmen zur Unterbringung der Dienststellen der Bundesfinanzverwaltung

(Titel 712 01)

Haushaltsjahr 1975 und früher

Unwirtschaftliche Planung von Neubauten

22. Im Bereich der Oberfinanzdirektion Hamburg wurden zahlreiche Neubauten für die Zollverwaltung zu aufwendig und in einigen Fällen abweichend von den genehmigten Plänen errichtet.

Als Witterungsschutz für die Lastkraftwagen-Abfertigung eines Zollamtes wurde — vor allem aus gestalterischen Erwägungen — statt der sonst üblichen flachen, teilweise auskragenden Dächer eine durchgehende Überdachung gewählt, die eine Mischung aus Zelt- und Sheddachformen darstellt und die — verglichen mit herkömmlichen Ausführungen — vermeidbare Ausgaben von mehr als 250 000 DM verursacht hat; das waren rd. 30 v. H. der entstandenen Kosten.

Für eine Prüf- und Lehranstalt waren Fassaden mit umlaufenden massiven Balkonen vorgesehen worden. Obwohl der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau dies als übertriebenen Aufwand beanstandet und um eine Überarbeitung der Pläne gebeten hatte, hielten Oberfinanzdirektion und Baubehörde ohne überzeugende Begründung an der aufwendigen Ausführung fest, die erhebliche Mehrkosten verursacht.

Bei einem anderen Zollamt wurden — durch gestalterische Erwägungen wesentlich mitbestimmt — Fensterbänder aus Aluminiumrahmen mit übergroßen Glasflächen fest in die Fassade eingebaut. Diese Ausführung war erheblich teurer als eine her-

kömmliche Konstruktion; sie hat zudem zusätzliche Ausgaben für großflächige Jalousien zum Schutz gegen Sonneneinstrahlung erforderlich gemacht und wird erhöhte Heizungskosten zur Folge haben. Außerdem mußten teure Putzbalkone vor den Fassaden angeordnet werden, weil die Außenseiten der Glasflächen nicht wie bei beweglichen Fenstern vom Innern des Gebäudes her gereinigt werden können.

Bei zwei Zollamtsneubauten wurden auf Wunsch der nutzenden Behörden sämtliche Arbeitsräume mit Handwaschbecken ausgestattet, obwohl in den Toilettenräumen ausreichend Waschgelegenheiten vorhanden waren und in einem Zollamt sogar zusätzlich ein großer Waschraum eingerichtet worden war, der bisher ungenutzt geblieben ist. Die überflüssige Ausstattung wurde eingebaut trotz der mehrmaligen Weisung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Waschbecken nur in den Räumen vorzusehen, deren Nutzung dies unbedingt erfordere. Bei Befolgung dieser Weisung hätten je nach Größe der Dienststelle 15 000 bis 25 000 DM bei jedem Zollamt eingespart werden können.

In einem anderen Zollamt wurden sämtliche Bürotrennwände aus versetzbaren Wandelementen hergestellt. Diese unnötige und den Schallschutz mindernde Ausführung, die auch hier lediglich auf einen Wunsch der nutzenden Verwaltung zurückging, hat mindestens 45 000 DM mehr als feste Trennwände gekostet. Außerdem wurden — ebenfalls nur auf Wunsch des künftigen Benutzers — über den Bedarf hinaus in allen Geschossen komplette Teeküchen eingerichtet, sogar in einem Stockwerk, in dem sich außer zwei Dienst- und zwei Umkleideräumen nur noch die Räume der Kantine befinden.

23. Der Bundesrechnungshof hat den übertriebenen Aufwand bei der Gestaltung der Bauwerke bemängelt, weil gestalterische Erwägungen bei Zweckbauten wie denen der Zollverwaltung nicht zu Lasten einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Bauweise überbewertet werden dürfen. Er hat außerdem die allein mit Wünschen der Benutzer begründeten Abweichungen von den verbindlichen Haushaltsunterlagen beanstandet, zumal dadurch erhebliche Mehrkosten entstanden sind oder noch entstehen werden.

Der Bundesminister der Finanzen hat aus diesem Anlaß inzwischen im Benehmen mit dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die nachgeordneten Dienststellen darauf hingewiesen, daß nachträglichen Wünschen der Nutznießer ohne seine Zustimmung nicht mehr entsprochen werden darf.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sollte die Beachtung dieser Weisung überwachen und sicherstellen, daß seine bei der Genehmigung der Haushaltsunterlagen erteilten Auflagen strikt eingehalten werden, damit der Aufwand für die Gestaltung und Ausstattung von Gebäuden künftig in dem Rahmen gehalten wird, der dem jeweiligen Zweck der Baumaßnahme angemessen ist.

Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten

(Kapitel 08 07)

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten

(Titel 711 02)

Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen des Allgemeinen Grundvermögens

(Titel 519 22 ab 1973 — 519 02 bis 1972)

Haushaltsjahr 1970 und später

Unwirtschaftliche Verwendung von Bau- und Bauunterhaltungsmitteln für Bundesmietwohnungen

24. Eine Mittelbehörde in Hamburg hatte ihrem Leiter, der eine Dienstwohnung hatte räumen müssen, ein für 375 000 DM erworbenes Einfamilienhaus mit sieben Räumen von 143 m² Wohnfläche als Bundesmietwohnung zugewiesen. Nachdem der Mieter, zu dessen Haushalt drei weitere Personen gehörten, den Wunsch nach einem zusätzlichen Arbeitszimmer geäußert hatte, veranlaßte die ihm unterstehende Behörde mit den ihr für kleine Baumaßnahmen zur Verfügung stehenden Mitteln die Errichtung eines Anbaues mit einem 27,5 m² großen Arbeitsraum, der mit einer im Fußboden versenkten Konvektorheizung, einer 6 m breiten verglasten Hebeschiebetür und Deckenvertäfelungen aus ausländischen Hölzern weit aufwendiger als notwendig ausgestattet wurde. Außerdem wurden eine 20 m² große, teilweise überdachte Terrasse und ein verglaster Verbindungsgang hergestellt.

Die Baukosten lagen mit mehr als 64 000 DM oder 2 300 DM/m² Wohnfläche erheblich über den durchschnittlichen Herstellungskosten für Bundesmietwohnungen.

Vor dem Bezug des Hauses ließ die Behörde ferner als „erforderliche Schönheitsreparaturen" bezeichnete Arbeiten ausführen, die jedoch das für eine Instandsetzung des erst 14 Jahre alten Gebäudes erforderliche Maß bei weitem überstiegen. So wurden die Sanitärobjekte, Fenster und Türen erneuert sowie teuere Teppichböden verlegt; für die Gestaltung des Gartens wurden 116 Gehölze geliefert und gepflanzt. Die Kosten für diese Arbeiten betrugen rd. 58 000 DM; sie wurden aus Bauunterhaltungsmitteln bezahlt.

Insgesamt sind demnach für das Herrichten des Anwesens und den Anbau mehr als 122 000 DM ausgegeben worden. Ein halbes Jahr nach der Fertigstellung des Arbeitszimmers wurde der Mieter auf eigenen Antrag in den Ruhestand versetzt. Die monatliche Miete für das Anwesen einschließlich des Kostenanteils für die Schönheitsreparaturen wurde auf 575 DM festgesetzt.

25. Der Bundesrechnungshof hat die Errichtung des Anbaues beanstandet, weil ein Arbeitszimmer ohne nennenswerten Aufwand im vorhandenen, ausreichend großen Gebäude hätte eingerichtet werden können. Unabhängig davon hat er den weit über das vertretbare Maß hinausgehenden Aufwand bei der Ausgestaltung des Anbaues und dem Herrichten des Grundstückes als Verstoß gegen § 7 Bundeshaushaltsordnung gerügt.

Der Bundesminister hat dazu erklärt, er halte es für unzweckmäßig, wenn eine Dienststelle Baumaßnahmen eigenverantwortlich durchführe, die auf die Bedürfnisse des Behördenleiters abgestellt seien oder diese berücksichtigten. Er erwäge daher eine Weisung, daß in derartigen Fällen die vorgesetzte Dienststelle einzuschalten sei.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte darüber hinaus ausgeschlossen werden, daß Liegenschaften nach den persönlichen Wünschen bestimmter Mieter hergerichtet werden. Er hält eine entsprechende Weisung für vordringlich. Die Verwaltung sollte außerdem die Frage der Haftung prüfen.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 09 02)

Verfahren bei der Gewährung von Zuwendungen

(Verschiedene Titel)

Haushaltsjahr 1975 und früher

26. Der Bundesrechnungshof hat im Bundesministerium für Wirtschaft eine zusammenfassende Untersuchung über die Grundzüge des Verfahrens bei der Gewährung von Zuwendungen aus Kapitel 09 02 des Bundeshaushaltsplans durchgeführt. Er hat zu Richtlinien für Programme und für einzelne Förderungsmaßnahmen, zur Anwendung der Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze (Anlage zur Vorl. VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO) und zu deren Ergänzungen durch Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze mit dem Ziel Stellung genommen, die Bestimmungen nach Inhalt und Form sowie das Verfahren ihrer Weitergabe an die Zuwendungsempfänger soweit wie möglich zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Es wurde mit dem Bundesminister grundsätzlich Einvernehmen darüber erzielt, daß von ihm bereits früher eingeleitete Maßnahmen im Haushaltsjahr 1977 in seinem gesamten Zuständigkeitsbereich durchgesetzt und weitere entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden sollen. Soweit es sich um die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation handelt, soll das Ergebnis aus der Tätigkeit der Arbeitsgruppe des Interministeriellen Ausschusses für Wissenschaft und Forschung zur Harmonisierung der Bewirtschaftungsgrundsätze in den genannten Bereichen abgewartet werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Prüfung der Verwendungsnachweise

27. Zur Abteilung II des Ministeriums — Mittelstandspolitik, Verbraucherpolitik, Handwerk, Handel, Leistungssteigerung —, in der nach der Zahl der Programme und Zuwendungsempfänger der weit überwiegende Teil aller Zuwendungsmittel aus dem Einzelplan 09 bewirtschaftet wird, gehört das Referat „Betriebswirtschaft", das u. a. für die Prüfung der Verwendungsnachweise auf Kostenbasis zuständig ist. Nach dem Stande vom 1. Juli 1975 lagen dem Referat 291 Verwendungsnachweise vor; davon wurden 22 bearbeitet, 269 waren noch ungeprüft. Die Mehrzahl dieser 269 Nachweise betraf die Jahre 1972 bis 1974; 41 Nachweise betrafen das Jahr 1971, 27 das Jahr 1970, 4 das Jahr 1969 und 1 Nachweis das Jahr 1968.

Im Jahre 1967 wurde diesem Referat auch die Prüfung der Verwendungsnachweise über Zuwendungen auf Ausgabenbasis übertragen, soweit sie von der Abteilung II bewilligt werden. Gleichzeitig wurden dem Referat 6 Sachbearbeiter aus den Fachreferaten der Abteilung zugeteilt und ihm 3 weitere Sachbearbeiter in Fachreferaten unterstellt, soweit sie mit der Prüfung von Verwendungsnachweisen befaßt waren. Nach dem Stande vom 1. Juli 1975 lagen dem Referat über Zuwendungen auf Ausgabenbasis 808 Verwendungsnachweise vor; 223 wurden bearbeitet, bei 585 Nachweisen war mit der Prüfung noch nicht begonnen. Von diesen betrafen 230 das Jahr 1974, 196 das Jahr 1973, 137 das Jahr 1972 und 22 das Jahr 1971.

28. Die Zuständigkeit des Referates „Betriebswirtschaft" für die (zentrale) Prüfung aller Verwendungsnachweise über Zuwendungen auf Kostenbasis bietet sich an, weil zu dessen Aufgaben allgemein auch Kosten- und Preisprüfungen gehören. Diese Zuordnung als Querschnittsaufgabe für das gesamte Ministerium ist sachgerecht und wirtschaftlich. Die Nachteile der Trennung zwischen Bewilligung der Zuwendungen einerseits und Prüfung der Verwendungsnachweise andererseits können in Kauf genommen werden, zumal sonst in den meisten betroffenen Fachreferaten betriebswirtschaftlich ausgebildete Kräfte eingesetzt werden müßten. Eine wirksame Prüfung setzt jedoch voraus, daß sie zeitnah durchgeführt wird und die Ergebnisse alsbald gemeinsam mit dem Fachreferat als zusätzliches Steuerungsinstrument ausgewertet werden.

Bei der Prüfung der Zuwendungen auf Ausgabenbasis ist jedoch von anderen Voraussetzungen auszugehen. Deshalb besteht dort kein Anlaß, die Prüfung der Verwendungsnachweise als Querschnittsaufgabe einem Referat — auch nicht für die eigene Abteilung — zuzuweisen und die Fachreferate insoweit freizustellen. Anhand der — zahlenmäßigen — Verwendungsnachweise sind nicht nur die Einnahmen und Ausgaben nachträglich zu prüfen. Diese Nachweise sollen vielmehr dem Fachreferat zusammen mit dem Sachbericht die Möglichkeit verschaffen, die Verwendung der Mittel im Rahmen der Zielsetzung des Programms zu überwachen, den Erfolg des Einsatzes der öffentlichen Mittel zu prüfen und das Gesamtergebnis zu beurteilen.

Die gewonnenen Erkenntnisse müssen sowohl unverzüglich in das laufende Programm als auch in künftige Programme eingebracht werden. Außerdem ist ständig zu überwachen, daß die Auflagen und Bedingungen eingehalten werden. Ebenso muß alsbald — wenigstens überschläglich — geprüft werden, ob finanzielle Ansprüche (z. B. Rückforde-

rungen, Zinsen) an den Zuwendungsempfänger geltend zu machen sind.

Gegenüber diesen unabdingbaren Erfordernissen müssen Überlegungen, durch eine zentrale Prüfung der Verwendungsnachweise das Prüfungsverfahren zu straffen und eine einheitliche Anwendung der Vorschriften zu erreichen, zurücktreten. Das setzt allerdings eine Koordinierung sowie eine positive Einstellung zur Prüfung der Verwendungsnachweise voraus, welche im Wege der Dienstaufsicht durchzusetzen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die 1967 eingeführte zentrale Prüfung der Verwendungsnachweise über Zuwendungen auf Ausgabenbasis des Ministeriums rückgängig zu machen. Zugleich sollte sichergestellt werden, daß künftig keine neuen Rückstände entstehen und die bestehenden Rückstände — gegebenenfalls in einer Sonderaktion — alsbald abgebaut werden.

29. Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht angeschlossen und mitgeteilt, er sehe in der zentralen Prüfung der Verwendungsnachweise die vorteilhaftere Lösung, da auf diese Weise eine einheitliche Anwendung der Vorschriften und im allgemeinen auch eine zeitnähere Prüfung erreicht werde.

Darüber hinaus könne diese historisch gewachsene Prüfungszuständigkeit innerhalb der Abteilung II schon aus personalwirtschaftlichen Gründen nur längerfristig abgebaut werden. Eine Lösung des Problems zeichne sich insofern ab, als die Bewirtschaftung von Ausgaben aus fünf Titeln des Kapitels 09 02 einschließlich der Prüfung der Verwendungsnachweise, beginnend mit dem Haushaltsjahr 1977, auf das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft übertragen werden solle. Damit werde in diesem Bereich die vom Bundesrechnungshof gewünschte Bewilligung und Prüfung in einer Hand sein.

Die Erwiderung des Bundesministers überzeugt den Bundesrechnungshof nicht; er kann seine Auffassung aus den dargelegten Gründen nicht aufgeben. Von der Aufgabenverlagerung aus dem Ministerium auf das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft wird nur ein Teil der Zuwendungen erfaßt, die bisher von der Abteilung II bewilligt werden. Im übrigen soll nach den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes die Zuständigkeit innerhalb des Ministeriums nicht abgebaut, sondern nur verlagert werden, so daß ebenso wie 1967 Stellen und Personal lediglich in andere Referate umzusetzen sind. Die hohen Prüfungsrückstände belegen, daß mit der bisherigen Regelung eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise nicht erreicht worden ist.

Maßnahmen zur Förderung des Handels sowie der handels- und absatzwirtschaftlichen Forschung

(Titel 685 12)

Haushaltsjahr 1975 und früher

30. Diese Förderungsmaßnahmen erstrecken sich insbesondere auf

— Betriebsberatung,

— überbetriebliche Schulungs- und Aufklärungsmaßnahmen,

— Bau, Ausbau und Einrichtung bundeswichtiger Fachschulen und sonstiger Schulungsstätten,

— handels- und absatzwirtschaftliche Untersuchungen sowie Betriebsvergleiche,

— Kooperation im Handel.

Im Bundeshaushaltsplan 1975 sind für diese Zwecke 10 780 000 DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat die einschlägigen Zuwendungen an das Institut für Handelsforschung an der Universität in Köln, an die Forschungsstelle für den Handel Berlin e. V. in Berlin und die Betriebswirtschaftliche Beratungsstelle für den Einzelhandel GmbH in Köln geprüft und bei diesen Einrichtungen örtliche Erhebungen durchgeführt.

Er hat die Finanzierungsstruktur der Forschungsstelle für den Handel Berlin e. V., die vom Bund und vom Land Berlin zu rd. 75 v. H. institutionell gefördert wurde, für unbefriedigend gehalten. Dies hat den Bundesminister veranlaßt, von der Forschungsstelle mehrere Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Eigenfinanzierung und Kostensenkung zu fordern (Initiativen für Forschungsaufträge aus Kreisen der Berliner Wirtschaft, verstärkte Teilnahme der Berliner Handelsunternehmen am Betriebsvergleich und enge Zusammenarbeit mit dem Institut für Handelsforschung in Köln auf dem Gebiet des Betriebsvergleichs).

Aufgrund der Bund-Länder-Rahmenvereinbarung über die Finanzierung von überregionalen wissenschaftlichen Einrichtungen hat inzwischen das Land Berlin die institutionelle Förderung der Forschungsstelle allein übernommen.

Der Bundesminister will im Jahre 1977 eine Zuwendung für Arbeiten im Rahmen des Betriebsvergleichs gewähren und zwei Forschungsaufträge erteilen. Im übrigen ist aus Bundesmitteln nur noch die Förderung solcher Projekte vorgesehen, welche die Forschungsstelle insbesondere wegen ihrer fachlichen Ausrichtung kostengünstig durchführen kann. Die vom Bundesrechnungshof angesprochene grundsätzliche Frage der institutionellen Förderung und seine kritischen Anmerkungen im einzelnen sind damit erledigt.

Betriebswirtschaftliche Beratungsstelle für den Einzelhandel GmbH in Köln

31. Aufgabe der Betriebswirtschaftlichen Beratungsstelle, deren Anteile überwiegend von der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels gehalten werden, ist die Betriebs- und Berufsförderung im Einzelhandel und die Durchführung aller Geschäfte, die damit zusammenhängen; dabei überwiegt die Betriebsberatung. Außerdem bietet die Gesellschaft Vortragsveranstaltungen, Seminare und einen Datenservice an; sie verlegt Broschüren, gibt periodische Veröffentlichungen heraus und un-

terhält einen Formularvertrieb. Für 14 regionale betriebswirtschaftliche Beratungsstellen für den Einzelhandel und für rd. 40 freie Berater und Beratungsunternehmen hat die Gesellschaft die Funktion einer Leitstelle; sie gibt Zuschüsse des Bundes zur Verbilligung der Betriebsberatungen, für Rationalisierungsvorträge und -kurse sowie zur Förderung der Beraterausbildung weiter und bearbeitet alle dabei anfallenden zentralen Aufgaben. Darüber hinaus befaßt sie sich mit den für die Weiterentwicklung der Aufgaben und für die Verbesserung des Leistungsangebotes erforderlichen Grundlagen- und Entwicklungsarbeiten.

Einnahmen und Ausgaben für die Leitstellenfunktion sowie für die Grundlagen- und Entwicklungsarbeiten und damit zusammenhängende Sonderprojekte werden in einem „außerordentlichen Haushalt" veranschlagt und nachgewiesen. Dazu hat der Bundesminister in den Rechnungsjahren 1973 bis 1975 Zuschüsse von jeweils rd. 1,3 Millionen DM gewährt. Der jährliche Zuschuß für 1973 setzte sich zusammen aus pauschal ermittelten — zum Teil anteiligen — Personalkosten und Personalnebenkosten für zwei Vorstandsmitglieder, einen Hauptabteilungsleiter, zehn wissenschaftliche und achtzehn sonstige Mitarbeiter sowie Aushilfen in Höhe von rd. 865 000 DM, Organisations- und Sachkosten von rd. 215 000 DM sowie Kosten für Aufklärungs- und Informationsschriften und für Sonderprojekte von rd. 220 000 DM.

Diese pauschale Ermittlung der Finanzierungshilfe war angesichts der in den 60er Jahren noch relativ geringen Kosten — z. B. 1965 anteilige Personalkosten von rd. 164 000 DM — aus Vereinfachungsgründen vertretbar. Inzwischen haben jedoch die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft und die ihr gewährten Zuschüsse aus Bundesmitteln um ein Mehrfaches zugenommen, so daß das bisherige Verfahren zur Ermittlung der Zuschüsse nicht mehr als befriedigend angesehen werden kann; es hat mittlerweile zu einer — nicht beabsichtigten — Art institutioneller Förderung geführt.

32. Die Betriebswirtschaftliche Beratungsstelle ist eine Selbsthilfeeinrichtung des Handels; die für die Betriebs- und Berufsförderungsmaßnahmen erforderlichen Einrichtungen hat sie von sich aus geschaffen. Die Verbilligungszuschüsse des Bundes dienen lediglich der zusätzlichen Förderung der begünstigten Unternehmen. Bei der Ermittlung der Mehrbelastungen der Gesellschaft als Leitstelle ist deshalb allein von zusätzlichen Einzelkosten auszugehen. Personalkosten, die aus ihrer eigenen Aufgabenstellung heraus entstehen — z. B. für Vorstandsmitglieder, Hauptabteilungsleiter —, dürfen bei der Bemessung des Bundeszuschusses nicht berücksichtigt werden.

Auch sollte erwartet werden, daß die regionalen und freien Einrichtungen der Betriebsberatung stärker als bisher an den allgemeinen Kosten aus der Leitstellenfunktion, z. B. Erfahrungs- und Informationsaustausch und Werbe- und Informationsmaterial, beteiligt werden, weil diesen entsprechende eigene Aufwendungen erspart bleiben.

33. Die Förderung von Grundlagen- und Entwicklungsarbeiten allgemeiner Art aus Bundesmitteln konnte während der Anlaufzeit ebenfalls vertreten werden. Nachdem sich die Tätigkeit der Gesellschaft sowie deren Ertragslage und Eigenmittel günstig entwickelt haben, hält der Bundesrechnungshof die Förderung von Arbeiten, die für den Fortbestand eines jeden Unternehmens unerläßlich sind sowie die der allgemeinen Weiterentwicklung der Aufgaben und des Leistungsangebotes dienen, nicht mehr für gerechtfertigt. Grundlagen- und Entwicklungsarbeiten sollten deshalb künftig nur gefördert werden, wenn sie außerhalb allgemeiner betrieblicher Weiterentwicklung liegen und über Einzelprojekte abgewickelt werden können. Dies erscheint auch deshalb unerläßlich, weil Personal- und Vergütungsstruktur der Gesellschaft sowie ihre zusätzlichen sozialen Leistungen an die Bediensteten außerhalb des Rahmens liegen, der allgemein Maßstab für Zuwendungen des Bundes ist.

34. Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er hat mitgeteilt, die Förderung für 1975 fuße bereits auf den vom Bundesrechnungshof dargelegten Grundsätzen, vom Haushaltsjahr 1976 an würden anteilige Vorstandsbezüge bei der Bemessung des Bundeszuschusses nicht mehr berücksichtigt. Trotz zunehmenden Arbeitsumfangs der Gesellschaft als Leitstelle und zwischenzeitlicher Tariferhöhungen seien für 1976 statt rd. 1,3 Millionen DM für die genannten Zwecke nur noch rd. 1,2 Millionen DM als Bundeszuschuß vorgesehen worden. Es sei sein Ziel, den Bundeszuschuß auf einen Betrag von weniger als 10 v. H. des Gesamtumsatzes der Gesellschaft zu ermäßigen; dies solle bereits 1977 erreicht werden.

Die Anregung des Bundesrechnungshofes, die regionalen und freien Einrichtungen der Betriebsberatung stärker als bisher an den Kosten allgemeiner Aufgaben der Gesellschaft als Leitstelle zu beteiligen, werde er prüfen. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

Die Maßnahmen des Bundesministers haben rasch Abhilfe geschaffen. Auch ist hervorzuheben, daß der Bundesminister im Jahre 1974 von sich aus eine sachgerechtere Förderung der Grundlagen- und Entwicklungsarbeiten eingeleitet hat. Unbefriedigend ist, daß deren Notwendigkeit nicht früher oder nicht eindeutiger erkannt wurde und somit jahrelang ohne Auswirkungen auf die Finanzierungshilfen des Bundes blieb.

Hier wird erneut augenfällig, daß es nicht ausreicht, nachträglich lediglich an Hand des Verwendungsnachweises den Einsatz der Bundesmittel zu prüfen. Der Zuwendungsgeber muß sich vielmehr laufend einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen beim Zuwendungsempfänger verschaffen, die für die Beurteilung des Einsatzes öffentlicher Mittel bedeutsam sein können.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 10 02)

Förderungsmaßnahmen zugunsten der deutschen Seefischerei

(Titel 862 76 und 882 78)

Haushaltsjahr 1974 und früher

35. Der Bundesminister fördert die deutsche Seefischerei (d. s. die Große Hochsee-, die Große Herings-, die Kleine Hochsee- und die Küstenfischerei) seit Jahren u. a. durch zinsgünstige Darlehen und durch Zuschüsse zur Strukturverbesserung und Konsolidierung.

Die Förderungsmittel werden auf Antrag nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel aufgrund von Richtlinien des Bundesministers von Dienststellen der Bundesländer bewilligt.

Im Jahre 1974 waren zur Vergabe als Darlehen an Betriebe der Kleinen Hochsee- und Küstenfischerei (sog. Kutterdarlehen) bei Kapitel 10 02 Titel 862 76 4 Millionen DM (Ausgabe = 3,2 Millionen DM) und für Zuschüsse an Betriebe der Seefischerei bei Kapitel 10 02 Titel 882 78 20 Millionen DM (Ausgabe = 17,8 Millionen DM) vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat bei den Bundesländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen die Verwendung der vom Bundesminister für diese Zwecke bereitgestellten Bundesmittel geprüft und festgestellt, daß Bundesmittel nicht immer wirtschaftlich und sparsam verwaltet worden sind.

Kutterdarlehen

36. Mit der Gewährung zinsgünstiger Darlehen aus Bundesmitteln will der Bundesminister zur Strukturverbesserung der Kleinen Hochsee- und Küstenfischerei beitragen und interessierten Fischern den Kauf von Fischereifahrzeugen sowie Investitionen zur Modernisierung ihrer Fangfahrzeuge ermöglichen.

Wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Bundesdarlehen ist nach den Richtlinien des Bundesministers, daß das mit der Investition im Einzelfall erstrebte Ziel und der das Darlehen begehrende Fischer förderungswürdig sind.

Zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit und auch der Sicherheit des Bundesdarlehens sind weitere Voraussetzungen festgelegt, deren Vorliegen — den Richtlinien entsprechend — streng und allein unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte zu prüfen ist.

37. Einige dieser Voraussetzungen, die für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit des Investitionsvorhabens unerläßlich sind, sind in einer Reihe von Fällen außer acht gelassen worden, und die Förderungswürdigkeit ist zu großzügig bejaht worden. Auch der Prüfung der ausreichenden Sicherung der Bundesdarlehen ist nicht immer die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt worden.

Mit der Durchführung der Förderungsmaßnahmen beauftragte Dienststellen der Bundesländer haben Investitionsvorhaben gebilligt, bei denen die in den Richtlinien geforderte finanzielle Eigenbeteiligung des Fischers weit unter dem grundsätzlich vorgeschriebenen Anteil lag. Die Dienststellen haben es verschiedentlich auch hingenommen, daß als Eigenbeteiligung verzinsliche Darlehen Dritter in den Finanzierungsplan eingesetzt waren, wodurch die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben von vornherein gefährdet oder gemindert wurde. Schließlich ist der Ermittlung der Vermögensverhältnisse der Fischer, auf die es zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit und Leistungsfähigkeit entscheidend ankommen mußte, oft kaum ausreichende Beachtung geschenkt worden.

Diese Praxis hatte zur Folge, daß in einer ganzen Reihe von Fällen Investitionsvorhaben gefördert worden sind, die — in ihrer Finanzierung riskant — sich oft schon nach kurzer Zeit als unwirtschaftlich und vom Zweck der Förderung gesehen als nicht strukturverbessernd herausgestellt haben. Dieses Ergebnis wäre bei strenger Beurteilung der Vorhaben unter genauer Beachtung der in den Richtlinien bestimmten Voraussetzungen vor Gewährung der Bundesdarlehen erkennbar gewesen.

Die geförderten Fischer sind teilweise außerstande gewesen, die mit der Investition eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und mußten wegen Überschuldung ihre Fangfahrzeuge abwracken oder veräußern und den Betrieb einstellen.

Dazu sind zum Teil wiederum Mittel aus dem Bundeshaushalt als Abwrackhilfen eingesetzt worden, um die Bundesdarlehen und landesverbürgte Darlehen, die durch den Schrotterlös der Schiffe nicht abgedeckt waren, zu retten, die Fischer von Schulden zu befreien und Konkurse zu vermeiden (vgl. Nr. 40).

38. Der Bundesminister hat eingeräumt, daß Investitionsvorhaben, für die Bundesdarlehen beantragt worden waren, zum Teil nicht mit der gebotenen Strenge geprüft worden sind und daß es dadurch zu Fehlentscheidungen gekommen ist. Er hat auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hin die Bundesländer gebeten und ihnen in den Zuweisungsbescheiden auferlegt, bei Prüfung der Vorhaben einen strengeren Maßstab anzulegen und insbesondere den Voraussetzungen einer ausreichenden Eigenbeteiligung der Fischer, ihrer Kreditwürdigkeit und Leistungsfähigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben größere Aufmerksamkeit zu widmen.

Er plane darüber hinaus im Rahmen einer auch durch die EG-Fischereipolitik notwendig werdenden Neufassung der Richtlinien diese klarer zu fassen und dabei die Erkenntnisse aus den Prüfungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Zur Minderung der Gefahr von Fehlentscheidungen erwäge er auch, anstelle der Förderung durch Bundesdarlehen eine gleichwertige Zinsverbilligung anzubieten.

Der Bundesminister sollte seine Richtlinien möglichst bald überarbeiten.

Zuschüsse zur Strukturverbesserung und Konsolidierung

39. Aufgrund besonderer Richtlinien des Bundesministers werden Abwrackhilfen und sonstige Zuschüsse zur Modernisierung der Flotte gewährt. Diese ergänzen die Förderung durch Bundesdarlehen.

Abwrackhilfen

40. Abwrackhilfen sollen Fischereibetriebe veranlassen, unwirtschaftlich gewordene Schiffe abzuwracken, die ohne den Anreiz dieses Zuschusses weiter als Fangfahrzeuge eingesetzt würden. Ziel dieses Zuschusses ist es, die Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu fördern.

Auch hier hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß Bewilligungsstellen bei ihrer Entscheidung nicht immer den Zweck der Maßnahme und den Grundsatz wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung öffentlicher Mittel beachtet haben.

So sind verlorene Zuschüsse an Betriebe gegeben worden — Bewilligungsbehörden haben sogar die Stellung entsprechender Anträge empfohlen —, die wegen Überschuldung vor dem Zusammenbruch und der Aufgabe standen. Grund für die Gewährung der Abwrackhilfe war in diesen Fällen die Absicht, den Rückfluß von Bundesdarlehen zu gewährleisten, die auf den abzuwrackenden Schiffen lagen und die bei an sich gebotenen Zwangsmaßnahmen, die nach den Richtlinien des Bundesministers die Gewährung von Abwrackhilfen ausgeschlossen hätten, ausgefallen wären. Dabei ist es dann vorgekommen, daß Abwrackhilfen gewährt wurden, die erheblich höher waren als die gefährdeten Bundesdarlehen.

In diesen Fällen wäre es wirtschaftlich sinnvoller und sparsamer gewesen, die Bundesdarlehen verlorenzugeben als sie durch Einsatz weiterer, zum Teil höherer, Bundesmittel — rein rechnerisch — auszugleichen.

In anderen Fällen ergaben die Unterlagen, daß Abwrackhilfen überschuldeten Betrieben bewilligt worden waren, um dem Bundesland die Möglichkeit zu schaffen, sich wegen seiner Inanspruchnahme aus Bürgschaften für Kapitalmarktdarlehen schadlos zu halten. In diesen Fällen sind Bundesmittel zweckwidrig und auch entgegen dem Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung verwandt worden.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß es nicht dem Zweck der Maßnahme entspreche, Abwrackhilfen zu geben, um notleidend gewordene öffentliche Darlehen zu retten oder Länder vor finanzieller Inanspruchnahme zu bewahren.

Der Bundesminister sollte prüfen, inwieweit Bundesmittel zurückgefordert werden können. Er wird ferner die Abwicklung der Maßnahme durch die Länder künftig sorgfältiger zu überwachen haben.

Sonstige Zuschüsse

41. Die durch die Energiekrise ausgelöste Treibstoffverteuerung hat den Bundesminister im Jahre 1974 veranlaßt, die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Zuschüssen zur Strukturverbesserung und Konsolidierung für die Seefischerei erheblich zu erweitern (sogenannte Besondere Maßnahmen). Der Bundesminister ging davon aus, daß die Fischereibetriebe wegen gestiegener Treibstoffkosten für Investitions- und laufende Reparaturmaßnahmen notwendige Mittel nicht mehr aus eigener Kraft aufbringen könnten. Die Richtlinien sahen daher hierfür Zuschüsse vor. Diese Zuschüsse waren nach Typ und Anzahl der Schiffe eines Unternehmens betragsmäßig begrenzt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesland Bremen diese Grenzen nicht beachtet und drei Reedereien insgesamt rd. 687 000 DM zuviel an Zuschüssen aus Bundesmitteln geleistet hat. Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und mitgeteilt, daß er die überzahlten Beträge vom Land zurückgefordert habe.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen
(Kapitel 11 10)

Witwen- und Waisenversorgung nach § 48 Bundesversorgungsgesetz
(Titel 681 02 und 681 03)

Haushaltsjahr 1977 und früher

42. Witwen und Waisen von Schwerbeschädigten erhalten nach § 48 des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) auch dann Versorgungsleistungen (Beihilfen), wenn der Tod des Beschädigten nicht schädigungsbedingt war. Die Vorschrift ist durch das Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes vom 18. Dezember 1975 (Artikel 2 § 1 Ziffer 5) grundlegend umgestaltet worden. Während für die Beihilfen nach § 48 a. F. die Anspruchsvoraussetzungen je nach der Höhe der Erwerbsminderung (EM) des verstorbenen Beschädigten sehr unterschiedlich waren, sind diese Leistungen nach der Neufassung ab 1. Januar 1976 einheitlich davon abhängig, ob der Schwerbeschädigte infolge seiner Schädigung eine Einkommenseinbuße hat hinnehmen müssen und dadurch die Versorgung seiner Hinterbliebenen beeinträchtigt worden ist. Diese Voraussetzung gilt als erfüllt bei Hinterbliebenen von Erwerbsunfähigen, Pflegezulageempfängern und Beschädigten, die fünf Jahre Anspruch auf Berufsschadensausgleich hatten.

Ziel dieser Neuregelung war es, die Witwen- und Waisenbeihilfe auf ein sachlich gerechtfertigtes Maß zurückzuführen. Auf Vorschlag des Bundesministers hat sich aber die Bundesregierung in dem Entwurf einer Neufassung des § 48 BVG nicht auf Korrekturen mit Ausgabenkürzungen beschränkt, wie sie durch das Haushaltsstrukturgesetz erreicht werden sollten. Vielmehr hat sie Detailregelungen vorgesehen, die zu erheblichen Mehrausgaben führen. Das gilt vor allem für eine unauffällige, aber sehr ausgabenwirksame Änderung in den Anspruchsvoraussetzungen: nach der neuen Bestimmung besteht ein Anspruch, wenn die Versorgung der Hinterbliebenen „nicht unerheblich" beeinträchtigt worden ist, während vorher eine „erhebliche" Versorgungslücke vorhanden sein mußte. In einem Rundschreiben an die Länder vom 8. März 1976 hat der Bundesminister diese Änderung erläutert: danach soll nunmehr schon genügen, daß die Hinterbliebenenversorgung um etwa 15 v. H. — gegenüber bisher mindestens einem Viertel — gemindert ist; nur noch unbedeutende wirtschaftliche Schäden (Bagatelleinbußen) sollen unberücksichtigt bleiben.

Mit dieser Änderung hat der Bundesminister Leistungsverbesserungen für einen großen Personenkreis herbeigeführt. Er selbst hat in einem Schreiben an den Bundesrechnungshof vom Juli 1976 die dadurch entstehenden Mehrausgaben für das Haushaltsjahr 1977 auf 11 Millionen DM geschätzt. In demselben Schreiben berechnet er die durch die Änderung des § 48 zu erzielenden Einsparungen auf insgesamt rd. 40 Millionen DM. Weder in der Begründung zu dem Gesetzentwurf noch in anderen Unterlagen für den Gesetzgeber ist dieser Bruttobetrag der Einsparungen (40 Millionen DM) erwähnt. Eine Übersicht über die Haushaltsentlastung auf dem Gebiet der Kriegsopferversorgung weist lediglich den nach Abzug der Mehraufwendungen verbleibenden Saldo von 29 Millionen DM aus. Auf die beachtlichen Mehrausgaben wird nicht hingewiesen.

Die Angabe nur des Saldos der Einsparungen war eine unzureichende Grundlage für die Entscheidung des Parlaments. Der Bundesminister hätte dafür sorgen müssen, daß bei der Vorlage des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung das Parlament über die Mehrausgaben unterrichtet worden wäre. § 40 Abs. 2 Nr. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) sieht ausdrücklich vor, daß in der Begründung einer Gesetzesvorlage deren finanzielle Auswirkungen brutto darzustellen und die zu erwartenden Mehrausgaben besonders hervorzuheben sind. Da dies unterblieben ist, hat das Parlament über beachtliche Mehrausgaben entschieden, ohne das erkennen zu können. Das vom Bundesminister eingeschlagene Verfahren ist um so bedenklicher, als die Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur dazu dienen sollten, durch zum Teil einschneidende Ausgabenkürzungen Finanzierungsdefizite abzubauen, nicht aber neue Kosten zu verursachen. Dadurch wurde der mit dem Haushaltsstrukturgesetz verfolgte Zweck insoweit nicht erreicht. Es steht noch nicht einmal fest, daß es bei den erwarteten Mehrausgaben von 11 Millionen DM verbleibt; da es sich nur um Schätzungen handelt, sind höhere Mehraufwendungen durchaus möglich.

43. Eine weitere Leistungsverbesserung mit Mehrausgaben ergibt sich dadurch, daß zugunsten der Hinterbliebenen von Erwerbsunfähigen usw. stets eine schädigungsbedingte Versorgungslücke unterstellt wird. Es wird davon ausgegangen, daß der verstorbene Beschädigte ohne die Schädigung höhere Einkünfte erzielt hätte und daß dieser Einkommensverlust des Beschädigten auch bei der Witwe zu niedrigeren Hinterbliebeneneinkünften geführt hätte. Ein schädigungsbedingter Einkommensverlust des Beschädigten wird selbst dann unterstellt, wenn die Versorgungsverwaltung oder ein Sozialgericht zu Lebzeiten des Beschädigten bindend entschieden hat, daß die bei dem Beschädigten festgestellte Einkommensminderung nicht schädigungsbedingt ist oder ein Einkommensverlust überhaupt nicht vorliegt. Demgegenüber hat nach altem Recht bei diesem Personenkreis Schadensausgleich stets nur dann zuerkannt werden können, wenn die vorhandene Einkommenseinbuße als schädigungsbedingt feststand. Das gilt auch heute noch so, wenn der Beschädigte an Schädigungsfolgen gestorben ist. Durch die Neuregelung werden demnach Witwen, deren Mann nicht an Schädigungsfolgen gestorben ist, besser gestellt als Witwen, die ihren Mann durch Schädigungsfolgen verloren haben. Gegen dieses Ergebnis bestehen Bedenken. Der jetzige Rechtszustand widerspricht nicht nur der in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ausdrücklich hervorgehobenen rechtssystematischen Zielvorstellung, den Hinterbliebenen Leistungen nur zuzugestehen, wenn ihre Versorgung wegen der Schädigung des Verstorbenen beeinträchtigt ist. Vor allem ist es nicht verständlich, die Fälle nichtschädigungsbedingten Todes besser zu behandeln als die Fälle, in denen der Beschädigte an den Schädigungsfolgen gestorben ist.

44. Der Bundesminister beruft sich darauf, die Mehraufwendungen bei der Schätzung der zu erzielenden Einsparungen berücksichtigt zu haben. Der Bundesrechnungshof meint, daß in einen eigens zur Einsparung von Haushaltsmitteln bestimmten Gesetzentwurf grundsätzlich keine Regelungen aufgenommen werden sollten, die zu Ausgabensteigerungen erheblichen Umfanges führen. Auf jeden Fall hätte hier das Parlament von einem solchen Tatbestand unterrichtet werden müssen, vor allem unter Berücksichtigung der damaligen haushalts- und finanzpolitischen Gegebenheiten.

Zum Hinweis auf die Besserstellung der Witwen von Erwerbsunfähigen usw. entgegnet der Bundesminister lediglich, es komme bei diesem Personenkreis praktisch nicht vor, daß sich die schwere Schädigung nicht auch nachteilig auf die Hinterbliebenenversorgung auswirke. Bei den Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen sich jedoch immer wieder derartige Fälle.

Unterstützung nach den Unterstützungsrichtlinien
(Titel 681 09)

Haushaltsjahr 1977 und früher

45. Die unter diesem Titel veranschlagten Mittel für Unterstützungen an Kriegsopfer beruhen nicht auf gesetzlicher Grundlage. Der Bundesminister weist die Mittel den Ländern anteilmäßig zu. Diese verteilen sie entsprechend den letztjährigen Ausgaben auf die einzelnen Versorgungsdienststellen. Nach den Richtlinien, die vom Bundesminister erlassen werden, sind die Unterstützungen auf akute wirtschaftliche Notfälle beschränkt. Es soll damit eine „unverschuldete, dem Betroffenen nicht zumutbare erhebliche wirtschaftliche Belastung oder Einbuße" ausgeglichen werden. In den Richtlinien wird ausdrücklich klargestellt, daß Unterstützungen gegenüber der Kriegsopferfürsorge und Sozialhilfe im Range nachgehen.

Die Verbesserung der Kriegsopferversorgung zusammen mit den umfangreichen Hilfsmöglichkeiten im Rahmen der Kriegsopferfürsorge haben den Bedarf an Unterstützungen schon seit langem zurückgehen lassen. Der Bundesrechnungshof hat sich deshalb seit Jahren für eine Kürzung des Haushaltsansatzes eingesetzt. Obwohl die Unterstützungsmittel in den letzten zehn Jahren von 6,5 Millionen auf 2,5 Millionen DM im Haushaltsjahr 1976 verringert worden sind, lagen die Ist-Ergebnisse zuletzt immer noch regelmäßig um mindestens rd. ein Drittel unter dem jeweiligen Haushaltsansatz. Allein diese Ergebnisse hätten schon einen erheblich geringeren Ansatz erfordert. Angesichts dieser Entwicklung mußte die Frage gestellt werden, ob überhaupt noch Mittel zu dem vorgesehenen Zweck in den Haushalt aufzunehmen waren. Der Bundesminister hat jedoch stets darauf bestanden, daß der Ausgabetitel erhalten bleibe.

46. Die Notwendigkeit dieses Titels muß um so mehr bezweifelt werden, als der Bundesrechnungshof zahlreiche grobe Verstöße gegen die Richtlinien und in erheblichem Umfange auch mißbräuchliche Verwendung der Mittel festgestellt hat. So hat z. B. das Bundesland Baden-Württemberg für die Bewilligung von einmaligen Unterstützungen Grundsätze mit dem Ziele bekanntgegeben, einheitliche Durchschnittsbeträge der bewilligten Unterstützungen zu erreichen. Zugleich sind die Bewilligungsbehörden angewiesen worden, mehr als bisher den etwa in Frage kommenden Personenkreis zur Antragstellung anzuregen und das Verhältnis von Ablehnungen und Bewilligungen dem Landesdurchschnitt anzupassen. Es sind sogar ausdrücklich erstrebenswerte Zahlen genannt worden. Solche Weisungen führen zwangsläufig zur mißbräuchlichen Verwendung der Haushaltsmittel. Der Bundesrechnungshof hat außerdem in mehreren Ländern festgestellt, daß schematisch aus Anlaß von Familienfesten (z. B. Konfirmation, Kommunion, Jubiläen) Unterstützungen bewilligt werden. Hinweise des Bundesrechnungshofes, daß solche „Geschenke" aus öffentlichen Mitteln unzulässig seien, hatten nur begrenzt Erfolg. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, waren die Versorgungsdienststellen unverkennbar bemüht, die verfügbaren Bundesmittel restlos auszugeben ohne Rücksicht auf die Sach- und Rechtslage. So stand einem Versorgungsamt in Bayern von den für das Haushaltsjahr 1975 zugewiesenen Ausgabemitteln trotz großzügiger Erledigung aller Anträge Anfang Dezember 1975 noch rd. die Hälfte zur Verfügung. Das Amt forderte daraufhin Versorgungsberechtigte unter Übersendung vorbereiteter Anträge und Freiumschläge auf, Unterstützungen zu beantragen. Ohne irgendeine Prüfung wurden den „Antragstellern" Unterstützungen gewährt. Auf diese Weise gelang es dem Amt, die restlichen Mittel von rd. 43 000 DM noch im Haushaltsjahr auszugeben. Diese Handlungsweise ist um so mehr zu rügen, als die Ausgaben in einer Zeit geleistet worden sind, in der sich alle Parlamente um größte Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung bemühten.

Weiter hat der Bundesrechnungshof häufig beanstanden müssen, daß Unterstützungen zuerkannt wurden, obwohl die Begünstigten über ausreichendes Einkommen verfügten oder ein Bedarf nicht mehr vorhanden war. So bewilligte ein Versorgungsamt einem verheirateten Beschädigten mit einem 19jährigen Sohn und einem Familieneinkommen von mehr als 3 200 DM monatlich noch Ende Mai 1976 eine einmalige Unterstützung für Winterbrand und -bekleidung. In einem anderen Falle wurde einer Witwe eine einmalige Unterstützung gewährt, obgleich sie zwei Monate zuvor einmalige Zahlungen von insgesamt rd. 26 000 DM erhalten hatte. Schließlich wurden die Mittel benutzt, um nach gesetzlichen Bestimmungen nicht zustehende Leistungen zu gewähren. So hat ein Versorgungsamt die Mehrkosten, die bei der Beschaffung einer Brille allein durch den Wunsch des Beschädigten nach einer teureren Fassung entstanden sind, durch die Gewährung einer einmaligen Unterstützung übernommen.

47. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Haushaltsansatz für Unterstützungen sachlich nicht mehr gerechtfertigt ist; er sollte ersatzlos entfallen. Das hat auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seiner Stellungnahme für die Beratungen des Haushaltsplans 1976 vorgeschlagen. Die oben aufgezeigte stark rückläufige Entwicklung der Ausgaben macht deutlich, daß die tatsächlichen Verhältnisse sich entscheidend geändert haben. Die Weigerung des Bundesministers, auf diesen Titel zu verzichten, führt mangels Bedarfs zwangsläufig zu der unhaltbaren Bewilligungspraxis der Versorgungsdienststellen. Außerdem können und sollten alle irgendwie gearteten echten Notfälle nach den Vorschriften der Kriegsopferfürsorge befriedigend abgewickelt werden. Die Kriegsopferfürsorge hat sich der Beschädigten und Hinterbliebenen in allen Lebenslagen anzunehmen und ihnen behilflich zu sein, die Folgen der Schädigung zu überwinden (§ 25 Abs. 1 BVG). Die Kriegsopferfürsorgestellen pflegen schnell und entgegenkommend zu entscheiden. Eine unzumutbare, erhebliche wirtschaftliche Belastung besteht nicht mehr, wenn die im Rahmen der Kriegsopferfürsorge gebotenen Hilfen ausgeschöpft

werden (§§ 25 ff. BVG in Verbindung mit der VO zur KOF).

48. Der Bundesminister hat sich jedoch für eine Beibehaltung des Haushaltsansatzes ausgesprochen und darauf hingewiesen, daß Unterstützungen nach den geltenden Richtlinien auf akute wirtschaftliche Härtefälle beschränkt seien; die Einhaltung der Richtlinien müsse durch verstärkte Überwachung der Bewilligungsbehörden der Länder im Zusammenwirken mit der Prüftätigkeit des Rechnungshofes erreicht werden.

Der Entwurf des Haushaltsplans für 1977 sieht wiederum Mittel für Unterstützungen vor. Der Haushaltsansatz ist lediglich auf ca. 1,8 Millionen DM vermindert worden.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt aufgezeigt, daß Hinweise auf die Unterstützungsrichtlinien fruchtlos sind, weil die Länder bestrebt sind, die ihnen zugewiesenen Unterstützungsmittel restlos auszugeben, obwohl nach Ausschöpfung der Möglichkeiten der Kriegsopferfürsorge keine echten Notfälle mehr verbleiben. Er hält es nicht für vertretbar, daß neben den auf gesetzlicher Grundlage beruhenden umfassenden Hilfen im Rahmen der Kriegsopferfürsorge weiterhin für denselben Zweck Unterstützungsmittel veranschlagt werden.

Sozialversicherung

(Kapitel 11 13)

Zuschüsse des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung, die Rentenversicherung der Arbeiter und die Rentenversicherung der Angestellten

(Titel 616 01, 656 01 und 656 02)

Haushaltsjahr 1977 und früher

Berufliche Rehabilitation

49. Für die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung ist erstmals mit den Gesetzen zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung vom 23. Februar 1957 (BGBl. I S. 45 und S. 88) und vom 21. Mai 1957 (BGBl. I S. 533) eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung berufsfördernder Maßnahmen geschaffen worden. Danach können die Rentenversicherungsträger (RVTr) ihren Versicherten berufsfördernde Maßnahmen gewähren, wenn dadurch die Erwerbsfähigkeit erhalten, wesentlich gebessert oder wiederhergestellt werden kann (§§ 1237 a, 1236 Abs. 1 RVO, §§ 14 a, 13 AVG, §§ 36 a, 35 RKG).

Die Bedeutung, die die berufliche Rehabilitation inzwischen erlangt hat, läßt sich aus der Steigerung der Aufwendungen der Sozialversicherungsträger insgesamt für die individuelle Förderung in dem 15-Jahreszeitraum von 1959 bis 1974 auf nahezu das Hundertfache (1959 ca. 4,5 Millionen DM; 1974 ca. 446 Millionen DM) erkennen. Über ³/₄ aller beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen werden von den Rentenversicherungsträgern durchgeführt.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes lassen sich die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Durchführung der beruflichen Rehabilitation bei den Rentenversicherungsträgern steigern.

50. In einer Vielzahl der geprüften Fälle hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß Behinderte zwei Jahre und länger nach der Antragstellung warten müssen, bis eine berufsfördernde Maßnahme eingeleitet wird. Die genaue durchschnittliche Wartezeit ließ sich nicht ermitteln, da die Rentenversicherungsträger im allgemeinen Statistiken hierüber nicht führen. Soweit bei einzelnen Rentenversicherungsträgern Unterlagen darüber vorhanden sind, gehen sie von unterschiedlichen Voraussetzungen aus und lassen sich daher nicht vergleichen. Allerdings läßt sich erkennen, daß die Bearbeitungszeiten bei den Rentenversicherungsträgern sehr unterschiedlich sind. Die Zeiten von der Antragstellung bis zur Entscheidung und die Wartezeiten von der Entscheidung bis zum Beginn der Maßnahmen liegen insgesamt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes weit über dem vertretbaren Maß, wenn berücksichtigt wird, daß die Wirksamkeit der beruflichen Rehabilitation regelmäßig nur gewährleistet ist, wenn die Maßnahme alsbald nach Bekanntwerden ihrer Notwendigkeit eingeleitet wird. Darüber hinaus können durch eine Verkürzung der Bearbeitungszeit auch Aufwendungen vermieden werden. Dies betrifft insbesondere die Zahlung von Übergangsgeld bei berufsfördernden Maßnahmen im Zuge eines Rentenverfahrens (§ 1241 d Abs. 1 S. 2 RVO, § 18 d Abs. 1 Satz 2 AVG, § 40 d Abs. 1 Satz 2 RKG) und im Anschluß an medizinische Maßnahmen (§ 1241 e Abs. 1 RVO, § 18 e Abs. 1 AVG, § 40 e Abs. 1 RKG).

Schon aufgrund der bisher vorliegenden Daten haben die Ermittlungen des Bundesrechnungshofes gezeigt, daß sich sowohl die Antragsbearbeitungszeiten als auch die Fristen zwischen Entscheidung und Beginn der Rehabilitationsmaßnahme günstig beeinflussen lassen. Der Bundesrechnungshof hält es danach für erforderlich, daß die Rentenversicherungsträger nach einheitlichen Kriterien Aufzeichnungen über die Dauer der einzelnen Phasen des Verfahrens erstellen, die ihnen genaue Analysen ermöglichen, nach denen Maßnahmen zur Verminderung der Wartezeiten veranlaßt werden können.

Der Bundesminister hat zugesagt, Bemühungen zu unterstützen, die eine erhebliche Kürzung der Wartezeiten bei berufsfördernden Maßnahmen zum Ziel haben.

Der Bundesminister sollte auch dafür Sorge tragen, daß die für die Verkürzung der Wartezeiten notwendigen Analysen nach einheitlichen Kriterien durchgeführt werden können.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

51. Mehrere Rentenversicherungsträger vertreten die Auffassung, daß berufsfördernde Maßnahmen (Fortbildung, Ausbildung oder Umschulung) am besten stationär durchgeführt werden können, und weisen Rehabilitanden infolgedessen in Internats-

plätze ein, wenn solche Maßnahmen auch auf andere Art durchgeführt werden könnten. Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß eine stationäre Umschulung nur dann durchgeführt werden sollte, wenn sie aus persönlichen Gründen, z. B. wegen der Wohnverhältnisse oder der Entfernung der Wohnung zum Ausbildungsplatz erforderlich ist oder wenn wegen der Art der Behinderung die besonderen Dienste und Einrichtungen eines Berufsförderungswerkes in Anspruch genommen werden müssen. Die Richtigkeit dieser Annahme des Bundesrechnungshofes wird in der Praxis durch das Verfahren bei anderen Rentenversicherungsträgern bestätigt.

Durch die verstärkte Berufsförderung in Umschulungsstätten, in denen die Maßnahmen ambulant durchgeführt werden, würden nicht nur Internatsplätze für besonders betroffene Behinderte frei gemacht und hierdurch die Wartezeiten vermindert, sondern auch Kosten gespart werden. So hat z. B. ein Vergleich ergeben, daß der Haushalt schon eines Rentenversicherungsträgers, der Umschulungen überwiegend ambulant durchführt, mit ca. 5 Millionen DM jährlich mehr belastet worden wäre, wenn er die Maßnahmen stationär durchgeführt hätte, wie dies eine andere vergleichbare Anstalt tat.

Der Bundesminister vertritt die Meinung, daß berufsfördernde Maßnahmen zwar nicht nur stationär durchgeführt werden sollten. Aus seinen Ausführungen ergibt sich aber, daß er den stationären Umschulungen Priorität einräumt; er begründet dies hauptsächlich mit den in den Berufsförderungswerken vorhandenen fachlichen Ausbildungskapazitäten.

Der Bundesminister übersieht, daß die Ausbildung in Berufsförderungswerken, aber auch in anderen Einrichtungen nicht unbedingt voraussetzt, daß der Rehabilitand auch dort untergebracht wird.

Die Unterbringung von Umschülern in den hochspezialisierten Berufsförderungswerken ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wegen des Kostenaufwandes nur in den Fällen vertretbar, in denen die besonderen Einrichtungen dieser Umschulungsstätten in Anspruch genommen werden müssen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, daß Rehabilitationsmaßnahmen ohne Minderung der Wirksamkeit auf diese Art durchgeführt werden können und hiermit beträchtliche Einsparungen zu erzielen sind. In diesem Sinne hat sich auch bereits eine Aufsichtsbehörde geäußert.

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß künftig entsprechend verfahren wird.

Der Bundesminister wird auch darauf zu achten haben, daß Überkapazitäten in den Berufsförderungswerken, insbesondere bei der Unterbringung, nicht entstehen.

52. Die Rentenversicherungsträger haben bisher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Die berufsfördernden Maßnahmen der Rentenversicherungsträger haben inzwischen einen Umfang erreicht, der es nicht mehr zuläßt, die Einzelfälle zu verfolgen. Der Bundesrechnungshof ist daher der Ansicht, daß in das Verwaltungsverfahren routinemäßig Erfolgskontrollen eingeplant werden müssen. Dies hält er auch zur Information der Bundesregierung für notwendig, damit diese in einer Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 2 Rehabilitationsangleichungsgesetz über Art und Umfang von Maßnahmen richtig entscheiden kann.

Der Bundesrechnungshof hat den Rentenversicherungsträgern empfohlen, sowohl nach Abschluß einer Maßnahme oder im Zeitpunkt ihres Abbruches den Zielerreichungsgrad im Einzelfall zu kontrollieren als auch nach der Wiedereingliederung einen Soll-Ist-Vergleich nach bestimmten Indikatoren, die die gesetzlichen Zielvorgaben berücksichtigen (§ 1236 Abs. 1 RVO, § 13 Abs. 1 AVG, § 35 Abs. 1 RKG), durchzuführen. Zur Fortentwicklung der beruflichen Rehabilitation ist es weiterhin erforderlich, daß die Aufgabenträger die Fälle analysieren, in denen die Maßnahmen zu keinem oder nicht zu dem erwarteten Erfolg geführt haben. Hieraus und aus dem Vergleich mit den Erfolgsquoten anderer Rentenversicherungsträger lassen sich Methoden zur Verbesserung der Arbeitsabläufe und zur Beseitigung von Fehlern entwickeln.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

53. Insbesondere wegen des Ausgabevolumens für die berufsfördernden Maßnahmen und der angespannten Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherungsträger sollten die Vorschläge des Bundesrechnungshofes möglichst bald realisiert werden. Im übrigen sollten die Methoden der Planung von berufsfördernden Maßnahmen und ihrer Erfolgskontrolle für alle Rentenversicherungsträger nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgen. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat zugesagt, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes mit seinen Mitgliedern zu erörtern. Ob es dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger als eingetragenem Verein gelingen wird, Verfahren zu entwickeln, die von allen seinen Mitgliedern einheitlich angewandt werden, bleibt abzuwarten (vgl. hierzu auch: Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für eine wirksame Koordinierung im institutionellen Bereich der Rehabilitation Drucksache 7/5575 Nr. III. 3.1.6 und Nr. 4.5 letzter Absatz).

Der Bundesrechnungshof ist ferner der Ansicht, daß auch bei berufsfördernden Maßnahmen eine zentrale Einweisung in Umschulungsplätze sinnvoll wäre. Damit würde sichergestellt, daß dringende Fälle nach einheitlichen Gesichtspunkten bundesweit gleichbehandelt würden. Auch eine Verkürzung der Wartezeiten ließe sich damit erreichen. Für die Übertragung einer solchen Aufgabe wäre ebenfalls vor allem der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger geeignet. Der Bundesrechnungshof wiederholt dazu seine Vorschläge (Drucksache 7/1242, Nr. 86 und Drucksache VI/2697, Nr. 126), daß der Bundesminister bald eine gesetzliche Regelung vorbereitet, nach der dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger auch diese Aufgaben übertragen werden können.

Der Bundesminister ist mit dem Bundesrechnungshof der Meinung, daß eine zentrale Einweisung eine optimale Rehabilitation der Behinderten fördert.

Der Bundesminister sollte für die Einrichtung einer zentralen Einweisungsstelle für sämtliche Rehabilitationsträger Sorge tragen und dazu prüfen, ob der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger gegebenenfalls als Körperschaft des öffentlichen Rechts notwendige Koordinierungsfunktionen besser wahrnehmen kann.

Zuschuß des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter

(Titel 656 01)

Haushaltsjahr 1976 und früher

Finanzierung von Bauvorhaben durch Rentenversicherungsträger außerhalb der Bauausgabendringlichkeitsverordnungen

54. Durch das 3. Rentenversicherungsänderungsgesetz vom 28. Juli 1969 (BGBl. I S. 956) hat der Gesetzgeber u. a. einen engen Finanzverbund zwischen den Trägern der Arbeiterrentenversicherung hergestellt. Durch diesen Verbund werden die Rentenversicherungsträger nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zu verstärkter Solidarität und erhöhter gegenseitiger finanzieller Verantwortung verpflichtet.

Durch dieses Gesetz ist auch geregelt, daß ein bestimmter Teil der Rücklage der Rentenversicherungsträger als Liquiditätsreserve bereitgehalten werden soll (§ 1383 b Abs. 2 RVO). Um die Finanzierung und die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern, hat der Gesetzgeber der Bildung der Rücklage und dem Aufbau einer Liquiditätsreserve Vorrang vor bestimmten Ausgaben gegeben. So dürfen Rentenversicherungsträger, deren Rücklage am Ende eines Kalenderjahres eine bestimmte Höhe nicht erreicht hat, Ausgaben für Bauvorhaben nur in dringenden Fällen leisten (§ 1390 a Abs. 3 RVO). Durch Rechtsverordnung wird dazu in gewissen Zeitabständen jeweils zwingend für die Träger der Arbeiterrentenversicherung festgelegt, unter welchen Voraussetzungen unter Berücksichtigung des Bedarfs sämtlicher Versicherungsträger Ausgaben für Bauvorhaben als dringlich anzusehen sind. Weitere Beschränkungen ergeben sich, wenn die vorgeschriebene Höhe der Liquiditätsreserve nicht erreicht ist. In diesem Fall dürfen Mittel grundsätzlich nur kurzfristig angelegt werden (§ 1383 b Abs. 4 RVO).

55. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß einzelne Rentenversicherungsträger diese Bestimmungen dadurch umgehen, daß sie sich an Gesellschaften des privaten Rechts beteiligen und diesen Gesellschaften dann vor allem solche Mittel zum Bau von Heilstätten zur Verfügung stellen, die sie in ihren Haushaltsplänen als zusätzliche Leistungen zur Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse in der versicherten Bevölkerung (§ 1305 RVO) ausgewiesen haben.

56. So hat die Landesversicherungsanstalt (LVA) Rheinland-Pfalz für ein eigenes Sanatorium im Jahre 1967 den Abriß des Unterkunftsgebäudes für Patienten und die Errichtung eines neuen Bettenhauses geplant, dieses Vorhaben aber aufgrund der einschränkenden Bestimmungen des 3. Rentenversicherungsänderungsgesetzes zurückgestellt. Im November 1972 vereinbarte die Landesversicherungsanstalt mit der Gemeinde, in der das Sanatorium liegt, zur Realisierung des Bauvorhabens eine GmbH zu gründen. Am Stammkapital der Gesellschaft von 20 000 DM sind die Landesversicherungsanstalt mit 97,5 v. H. und die Gemeinde mit 2,5 v. H. beteiligt. Zum Zeitpunkt des Erwerbs der Stammeinlagen unterlag die Landesversicherungsanstalt dem Anlageverbot nach § 1383 b Abs. 4 RVO. Das Bauvorhaben sollte nach Absprachen der Gesellschafter durch Zuschüsse der Landesversicherungsanstalt und durch ein Darlehen der Gemeinde finanziert werden. Den Zins- und Tilgungsdienst für dieses Darlehen der Gemeinde sollte ebenfalls die Landesversicherungsanstalt in voller Höhe über den Pflegesatz übernehmen. Nach Tilgung des Darlehens sollte sich die Gesellschaft auflösen. Bei Auflösung erhalten die Gesellschafter ihre eingezahlte Stammeinlage zurück; das die Stammeinlage übersteigende Vermögen fällt ganz der Landesversicherungsanstalt zu.

Die Landesversicherungsanstalt hat der GmbH in den Jahren 1972 und 1973 insgesamt 4 Millionen DM als verlorene Zuschüsse nach § 1305 RVO zur Verfügung gestellt. Neben diesen Zuschüssen hat die Landesversicherungsantalt der Gesellschaft einen im Nachtragshaushalt 1974 ausgewiesenen unverzinslichen Pflegekostenvorschuß in Höhe von 2 Millionen DM bewilligt und ausbezahlt.

57. Dieselbe Landesversicherungsanstalt hat mit einer anderen Gemeinde Ende 1971 vereinbart, zum Zwecke der Errichtung und des Betriebes einer Rheuma-Klinik eine GmbH zu gründen. In einer Ergänzung des Gesellschaftervertrages vom Mai 1972 wurde vereinbart, daß nach Auflösung der Gesellschaft die Gesellschafter ihre Stammeinlage zurückerhalten sollen und das übersteigende Vermögen der Gesellschaft der Landesversicherungsanstalt zufällt. In den Jahren 1971 bis 1973 hat der Versicherungsträger aus Mitteln nach § 1305 der GmbH insgesamt 13 Millionen DM als verlorenen Zuschuß ausgezahlt.

58. Die Landesversicherungsanstalt für das Saarland erwarb 1972 und 1973 zwei Gesellschaftsanteile einer Kurklinik-GmbH in Höhe von insgesamt 4 800 DM, deren Gesellschaftskapital zur Zeit der Prüfung durch den Bundesrechnungshof insgesamt 20 000 DM betrug. Zweck der Gesellschaft ist die Errichtung und die Bewirtschaftung einer Kurklinik. Zum Zeitpunkt der Leistung der Stammeinlagen unterlag auch dieser Versicherungsträger der Anlagebeschränkung nach § 1383 b Abs. 4 RVO. Da er selbst aus mehreren Gründen der Kurklinik-GmbH keine Zuschüsse geben konnte, hat die an der GmbH nicht beteiligte Landesversicherungsanstalt Baden der Gesellschaft für den Bau einer Kli-

nik verlorene Zuschüsse aus Mitteln nach § 1305 RVO in Höhe von 2,6 Millionen DM gezahlt. Trotz der Zweckbestimmung dieser Zuwendung hat die GmbH nicht alle Mittel sofort für den Bau der Klinik verwendet. Ein anderer Gesellschafter setzte aufgrund seiner Stimmenmehrheit in der Kurklinik-GmbH einen Beschluß durch, 0,9 Millionen DM aus der Zuwendung der Landesversicherungsanstalt abzuzweigen und sie an eine Kurmittelhaus-GmbH weiterzuleiten. Wegen dieser Zuwendung geriet nunmehr die Kurklinik-GmbH in der zweiten Hälfte 1974 vorübergehend in Zahlungsschwierigkeiten. Sie war gezwungen, kurzfristig Darlehen über 500 000 und über 400 000 DM aufzunehmen. Diese Darlehen wurden ihr von der Kurmittelhaus-GmbH, der Empfängerin des Zuschusses von 900 000 DM, gewährt.

59. Die Landesversicherungsanstalt Württemberg ist seit 1951 an einer Heilbad-GmbH beteiligt. Dieser Gesellschaft hat sie von 1972 bis 1974 aus zusätzlichen Leistungen nach § 1305 RVO 19 750 000 DM zur Verfügung gestellt. Die Gesellschaft verwendete diese Mittel für die Sanierung und den Ausbau des Heilbades, u. a. für die Errichtung eines Kurzentrums mit Kursaal, Vortragsraum und Restaurationsräumen.

60. Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von zusätzlichen Leistungen nach § 1305 RVO für Bauvorhaben beanstandet. Nach seiner Auffassung ist die Verwendung der Mittel nach § 1305 RVO, die allgemein der Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse in der versicherten Bevölkerung zu dienen haben, für Baumaßnahmen der oben angeführten Art nicht zulässig. Sie stellt darüber hinaus eine unzulässige Umgehung der Bauausgabendringlichkeitsverordnung dar. Um den Bedürfnissen der Rentenversicherungsträger gerecht zu werden, hat die 2. Bauausgabendringlichkeitsverordnung den Bau von Schwerpunktkliniken, Kurkliniken sowie diagnostischen Zentren nur zugelassen, soweit aus der Sicht sämtlicher Rentenversicherungsträger hierfür ein dringender Bedarf besteht. Für die Erhaltung bestehender Kureinrichtungen stehen den Trägern der Arbeiterrentenversicherung gemäß § 1383 b Abs. 3 RVO zusätzliche Rückstellungsmittel zur Verfügung. Darüber hinaus besteht keine Notwendigkeit, den Bau von medizinischen Rehabilitationseinrichtungen aus Mitteln der Träger der Arbeiterrentenversicherung zu finanzieren. Auch nach Auffassung der Bundesregierung reichen die Mittel aus, um den mit Sicherheit schon jetzt anzunehmenden Bedarf aller Träger der Rentenversicherung der Arbeiter an erforderlichen Um- oder Erweiterungsbauten sowie Neubauten zur Rehabilitation zu decken (vgl. Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für eine wirksame Koordinierung im institutionellen Bereich der Rehabilitation vom 8. Juli 1976 — Drucksache 7/5575 Nr. III. 6.3 —). Die Gewährung von Pflegekostenvorschüssen war aus den gleichen Gründen zu beanstanden.

61. Der Bundesrechnungshof hat auch den Erwerb von Anteilen an Gesellschaften beanstandet, da er gegen die Anlagebeschränkung des § 1383 b Abs. 4 RVO verstößt. Eine Landesversicherungsanstalt hat hierzu die Auffassung vertreten, daß die Stammeinlagen aus Rückstellungen nach § 1383 b Abs. 3 RVO abgedeckt werden durften. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Diese Rückstellungen dürfen nur „zur Erhaltung des Verwaltungsvermögens" verwendet werden. Eine Aufsichtsbehörde hat daher einem entsprechenden Antrag einer Landesversicherungsanstalt die Genehmigung versagt mit dem Hinweis, daß nach ihrer Ansicht wegen der sich aus § 1383 b Abs. 3 und 4 RVO i. V. m. der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Abgrenzung des Verwaltungsvermögens vom 24. November 1969 (Bundesanzeiger Nr. 273) ergebenden Beschränkungen eine Beteiligung an einer GmbH nicht als Verwaltungsvermögen angesehen werden könne. Schließlich verstoßen diese Finanzierungsmethoden gegen den das Rentenversicherungsrecht beherrschenden Grundgedanken über den Vorrang der Liquidität bei Vermögensanlagen (§ 26 Abs. 1 S. 1 und § 1383 b Abs. 2 RVO).

Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, daß auch der Bundesminister bereits in Besprechungen mit den Länderaufsichtsbehörden erklärt habe, er halte es nicht für zulässig, Mittel nach § 1305 RVO für die genannten Zwecke zu verwenden. Es kann davon ausgegangen werden, daß ihm die Mehrzahl der Aufsichtsbehörden in dieser Auffassung folgt. Auch die Bundesregierung hat im Bericht über Maßnahmen für eine wirksame Koordinierung im institutionellen Bereich der Rehabilitation diese Auffassung ausdrücklich vertreten.

Die Erwiderung der einzelnen betroffenen Sozialversicherungsträger lassen demgegenüber erkennen, daß sie dieser Rechtsauffassung nicht folgen wollen. Danach ist eine Wiederholung nicht auszuschließen. Dies belastet zuerst finanziell die anderen Versicherungsträger. Aber auch der Bund, der die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger garantiert (§ 1384 RVO), kann von diesem Verhalten benachteiligt werden, falls der Garantiefall eintritt.

Der Bundesminister weist darauf hin, daß die Prüfung der Frage, ob die Versicherungsträger sich im Rahmen des rechtlich Zulässigen halten, nicht ihm, sondern den Aufsichtsbehörden obliegt. Da es sich bei den Versicherungsträgern der Rentenversicherung der Arbeiter in der Regel um landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, habe er auf deren Maßnahmen keinen direkten Einfluß.

Der Bundesrechnungshof hält daher eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften, zumindest eine eingeschränktere Fassung des § 1305 RVO für angezeigt. Bereits vor längerer Zeit hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister hierzu Vorschläge gemacht. Die Vorschriften der RVO, die den Finanzverbund betreffen, sollten so gestaltet werden, daß ein Abweichen davon nicht mehr möglich ist. In die Überlegungen wäre auch einzubeziehen, bestimmte Aufgaben der Vermögensanlage und -verwaltung sowie der Mittelverteilung zu zentralisieren.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

Titelgruppen Kosten der Datenverarbeitung und andere

Haushaltsjahr 1976 und früher

62. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der Feststellungen im Gutachten „Zur Organisation und Koordinierung der automatisierten Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung", das der Präsident des Bundesrechnungshofes in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Januar 1975 erstellt hat, damit begonnen, die Koordinierung der ADV-Aktivitäten in den einzelnen Bundesministerien zu überprüfen.

Bei einer solchen Prüfung im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr, in dem eine verhältnismäßig große Zahl von Datenverarbeitungsanlagen zur Bearbeitung einer Vielzahl von Aufgaben eingesetzt sind, wurden Mängel festgestellt, die das vertretbare Maß übersteigen.

Die Ursache hierfür ist darin zu sehen, daß es der Bundesminister bis jetzt versäumt hat, eine dem Gesamtvolumen der Datenverarbeitung angemessene organisatorische Regelung zu finden. Das Referat, das bisher die Fragen der automatisierten Datenverarbeitung miterledigt, genügt in seiner Besetzung sowohl zahlenmäßig als auch von der notwendigen praktischen Erfahrung her nicht den zu stellenden Anforderungen.

Die Folge davon war u. a., daß nicht nur Abteilungen des Ministeriums, sondern auch die nachgeordneten Behörden Datenverarbeitungsverfahren erarbeiteten, die sowohl im eigenen Geschäftsbereich als auch bei anderen Bundesbehörden bereits entwickelt worden waren. Außerdem wurden die Ergebnisse der Arbeit des Interministeriellen Ausschusses für die Koordinierung der Datenverarbeitung und die Erfahrungen der Koordinierungs- und Beratungsstelle für die EDV in der Bundesverwaltung den interessierten Stellen des Geschäftsbereichs nur ungenügend bekannt gemacht.

63. Als Auswirkungen dieses Koordinierungsmangels sollen aus der Fülle von Beispielen folgende angeführt werden:

Die Bundesanstalt für Flugsicherung hat auf eigene Initiative hin durch Dritte ein Personalauskunftssystem entwickeln lassen. Trotz eines Kostenaufwands von über 500 000 DM kam dieses Projekt wegen unzureichender fachlicher Vorgabe nie zum Einsatz. Sogar eine nachgeordnete Stelle dieser Behörde hat nach eigenen Vorstellungen ebenfalls ein gleichartiges Programm für ihren Bereich entwickelt.

Desgleichen haben nachgeordnete Behörden des Verkehrsministeriums sachlich entsprechende Programme erarbeitet. Die Aufwendungen für diese Programme ließen sich nicht mehr ermitteln.

Ähnlich unkontrolliert und somit unkoordiniert wurden von verschiedenen dem Minister nachgeordneten Behörden Programme zur Überwachung des Haushalts- und Kassenwesens sowie für Zulageberechnungen erarbeitet, obwohl es sich um Gebiete handelt, für die einheitliche Grundsätze gelten.

Das Luftfahrtbundesamt befaßt sich seit über 6 Jahren mit der Automatisierung eines Registrierungsverfahrens für eine relativ geringe Anzahl von Flugzeugen. Das Verfahren ist bis heute nicht einsatzbereit; es belastet, abgesehen von den finanziellen Aufwendungen, die parallel dazu weiterlaufende personelle Registerführung. Dies ist schon deshalb unverständlich, weil ein diesem Projekt vergleichbares Verfahren schon seit Jahren beim Kraftfahrtbundesamt angewandt wird.

64. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß ihm eine entscheidende Änderung des derzeitigen Zustandes nur möglich erscheint, wenn der Bundesminister

- die Koordinierung der automatisierten Datenverarbeitung organisatorisch umfassend regelt,
- die einzuleitenden Maßnahmen durch die Übertragung von Befugnissen auf das koordinierende Referat nachhaltig unterstützt.

Der Bundesminister hat die festgestellten Organisationsmängel grundsätzlich anerkannt und erklärt, daß er eine selbständige DV-Koordinierungsstelle einrichten wolle, die mit allen Kompetenzen ausgestattet werden soll, welche der Bericht der Bundesregierung über die Organisation und Koordinierung der automatisierten Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung vom 24. März 1976 an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses für die DV-Koordinierungsstelle vorsieht.

Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes — Bundeswasserstraßen —
(Kapitel 12 03)

Personalausgaben
(Titel 425 01 und 426 02 bzw. 426 12 und 426 22)

Haushaltsjahr 1976 und früher

Abschluß einer Dienstvereinbarung

65. Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion (WSD) Nordwest in Aurich hat in der Emsmündung zwei Saugbagger und einen weiteren auf der Jade im 24-stündigen Betrieb eingesetzt. Eine Schicht der Besatzung befindet sich jeweils ununterbrochen 14 Tage an Bord, eine weitere Schicht hat Freizeit von gleicher Dauer. Der Dienst wird im Wochenwechselschichtbetrieb geleistet, an jedem Dienstag (Liegetag im Hafen) wird ein Teil der Schicht ausgewechselt. Die Zahl der wöchentlichen Arbeitsstunden beläuft sich bei den Baggern in der Emsmündung auf 84, bei dem Bagger in der Jade auf 88, davon werden 4 bzw. 8 als Überstunden vergütet oder durch Gewährung von Freizeit während der Werftliegezeit des Baggers ausgeglichen. Die Arbeitszeiten an Bord richten sich nach den Wachplänen.

Darüber hinaus wurde eine weitere tägliche Anwesenheit von 8 Stunden angeordnet, für die die Angestellten und Lohnempfänger täglich 4 Überstunden, d. h. für 14 Tage Anwesenheit an Bord 56 Überstunden zusätzlich vergütet erhielten. Dieser Anordnung lag eine Dienstvereinbarung der WSD mit dem Bezirkspersonalrat vom 21. Dezember 1971 zugrunde (§§ 64, 66 Abs. 1 Buchstabe b PersVertrG vom 5. August 1955).

Die WSD wollte ursprünglich sogar Anwesenheit für die gesamte Zeit der Arbeitsruhe von 12 Stunden anordnen, hatte aber wegen arbeitsrechtlicher Bedenken des Bundesministers davon Abstand genommen.

Die Regelung war vor dem Abschluß der Vereinbarung zunächst probeweise eingeführt worden. Aufgrund dieser Vereinbarung wurden für die Zeit vom 10. Oktober 1971 bis Ende 1976 insgesamt rd. 6,8 Millionen DM gezahlt.

66. Der Bundesminister hat sich über den Abschluß der Dienstvereinbarung nicht unterrichten lassen. Sie wurde ihm erst im Herbst 1975 — auf den Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes vom 30. März 1973 hin — vorgelegt. Er hat daraufhin wegen des Mißverhältnisses zwischen den aufgrund der Dienstvereinbarung bezahlten und den tatsächlich angefallenen Überstunden ihre Kündigung zum 31. Dezember 1976 veranlaßt. Er hat außerdem eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, die betrieblichen Regelungen des 24-stündigen Betriebes auf den 5 Saugbaggern der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung (WSV) im Küstenbereich zu untersuchen. Der Bundesminister strebt an, gegebenenfalls eine neue Dienstvereinbarung für den gesamten Küstenbereich mit der Personalvertretung abzuschließen. Er hat für die Zeit vom 1. Januar 1977 an in einer vorläufigen Regelung des Dienstbetriebes auf den drei Saugbaggern der WSD angeordnet, daß jedem nichtbeamteten Besatzungsmitglied monatlich eine Pauschale für 60 Überstunden gezahlt wird, mit der alle über die wöchentliche Arbeitszeit von 80 Stunden hinaus zu erbringenden Arbeitsstunden abgegolten werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die Dienstvereinbarung vom 21. Dezember 1971 aus betrieblichen Gründen notwendig war. Die WSD rechtfertigt die Anordnung täglicher Anwesenheit von 8 Stunden während der Freiwache damit, daß über die zur Wache eingeteilten Besatzungsmitglieder hinaus weiteres Personal habe kurzfristig einsetzbar sein müssen, da die Betriebssicherheit der Geräte wegen der Gefahren, die von den überwiegend engen Revieren mit ständigem Schiffsverkehr ausgingen, gewährleistet bleiben müsse.

67. Der Bundesrechnungshof ist von der Darlegung der WSD nicht überzeugt. Der jeweils zur Wache eingeteilte Teil der 27 bis 33 Mann starken Besatzung ist so bemessen, daß die bei normalem Betrieb des Gerätes erforderlichen Funktionen wahrgenommen werden können. Die Stärke der Wachmannschaft müßte somit für die Ausführung aller an Bord regelmäßig anfallenden Arbeiten ausreichen und an Bord auftretende Störungen beseitigen können. Darüber hinaus sollte es genügen, in Ausnahmesituationen einzelne Besatzungsmitglieder der Freiwache mit bestimmten Funktionen in Anspruch zu nehmen. Es leuchtet nicht ein, daß bei An- und Ablegemanövern und beim Ein- und Ausdocken zusätzliches Personal erforderlich sein soll. Auch für die Behebung von Schäden während der Fahrt zur Klapp- oder Spülstelle und während der Rückfahrt dürfte kaum zusätzliches Personal erforderlich sein, soweit die Schäden mit Bordmitteln überhaupt behoben werden können. Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Ansicht dadurch bestärkt, daß etwa vergleichbare Bagger von Unternehmern bei ebenfalls durchgehendem Betrieb nur mit insgesamt 24 bzw. 26 Mann und ohne Reservepersonal an Bord arbeiten. Im übrigen sind nach den Angaben der WSD für die Jahre 1973 und 1974 je Einsatztag insgesamt nur 3 bis 4 Überstunden während der Bereitschaft geleistet worden. Auf 37 bis 38 für angeordnete Dienstbereitschaft bezahlte Überstunden kommt somit nur eine während der Bereitschaft tatsächlich geleistete Überstunde. Die WSD hat überdies nicht nachgewiesen, aus welchen Anlässen auf Angehörige der Freiwache zurückgegriffen wurde und warum das diensthabende Personal nicht ausreichte.

68. Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, ausschließliches Ziel der Dienstvereinbarung sei gewesen, die Einführung des gegenüber dem 18-Stunden-Betrieb trotz höherer Personalkosten wirtschaftlicheren 24-Stunden-Betriebes zu ermöglichen. Der Personalrat habe einen Ausgleich für Minderverdienste und eine Entschädigung für die zusätzlichen Belastungen gefordert und seine Zustimmung hiervon abhängig gemacht. Außerdem müsse berücksichtigt werden, daß es nach der tarifrechtlichen Regelung zweifelhaft sei, ob die Arbeiter bei der Betriebsform der Wochenwechselschicht auch während der Freiwache an Bord bleiben müßten oder das Fahrzeug verlassen dürften. Es hätte deshalb das Risiko bestanden, daß wegen dieser Frage ein Musterprozeß geführt oder die Arbeiter unter Berufung auf den Wortlaut der Tarifbestimmung demonstrativ das Schiff verlassen hätten. Dann hätte der Bagger wegen Unterbesetzung stillgelegt oder doch Anwesenheit an Bord angeordnet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hält einen Ausgleich für Minderverdienste nicht für berechtigt. Mit der Einführung des durchgehenden Betriebes entfielen die vorher beim 18-stündigen Betrieb zu leistenden Wachstunden und Überstunden, für die die Besatzungsmitglieder nach einer Aufstellung des Wasser- und Schiffahrtsamtes Wilhelmshaven in der Zeit von Januar bis März 1971 monatlich zwischen 300 und 500 DM, in einzelnen Fällen bis zu 740 DM zusätzlich erhalten hatten. Da sich insoweit die Arbeitsleistung verminderte, mußte eine entsprechende Verringerung des Einkommens hingenommen werden; diese Ansicht hatte auch das Ministerium in der Besprechung mit der WSD vertreten.

Den Besatzungsmitgliedern verblieben jedoch die üblichen Zulagen und Zuschläge, wie Zeitzuschläge

für Arbeiten bei Nacht, am Wochenende und an den Feiertagen, ferner für Arbeiter die Schmutz-, Wechselschicht- und Beköstigungszulagen, für Angestellte und Beamte die Außendienstentschädigung. Diese Zulagen und Zuschläge erreichen monatlich etwa 380, 443 und 485 DM.

Der Bundesrechnungshof verschließt sich nicht der Forderung auf eine Entschädigung für die zusätzlichen Belastungen wegen des durchgehenden Betriebes (Geräuschbelästigung und Unruhe an Bord während der Ruhepausen, Verkürzung der Ruhepausen auf 6 Stunden). Sie rechtfertigt jedoch nicht die allgemeine Anordnung einer 8-stündigen Bereitschaft während der 12-stündigen Freiwache für das gesamte Decks- und Maschinenpersonal. Da der Ausgleich für Minderverdienste durchaus im Vordergrund stand, hätte die Entschädigung für die zusätzlichen Belastungen nur einen Bruchteil dessen betragen dürfen, wozu sich die WSD durch ihre Anordnung der Anwesenheit an Bord während der Freiwache verpflichtet hatte.

Hiernach ist der Frage, ob die Arbeiter bei durchgehendem Betrieb für die Zeit der Freiwache das Fahrzeug hätten verlassen dürfen, keine entscheidende Bedeutung mehr beizumessen. Der Bundesminister ist im übrigen selbst der Auffassung, die Betriebsform der Wochenwechselschicht schließe die Anwendung der Tarifbestimmung aus, daß der Arbeiter, der nicht zum Wachdienst beordert sei, das Fahrzeug verlassen dürfe. Ob ohne eine Anordnung von Anwesenheit an Bord Schwierigkeiten entstanden wären, hätte abgewartet werden können, zumal die Freiwache nach dem Wachplan höchstens 6 Stunden dauerte und daher zu kurz war, um in dieser Zeit an Land zu gehen und die erforderliche Ruhe zu suchen.

Die WSD ist, offensichtlich unter dem Eindruck der rd. ein Drittel höheren Baggerleistungen bei durchgehendem Betrieb, von vornherein bereit gewesen, der Personalvertretung weit entgegenzukommen. Ohne die Notwendigkeit und den Umfang einer Anordnung zu prüfen, suchte sie auf der Grundlage einer Anordnung von 8 Stunden Anwesenheit an Bord während der Freiwache die Zustimmung der Personalvertretung zu gewinnen.

Zusammenfassend kommt der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, daß die von der WSD vereinbarte Regelung zu großzügig war und daher in beträchtlichem Umfang zu Ausgaben geführt hat, die hätten vermieden werden können. Es ist auch zu befürchten, daß die frühere Regelung der notwendigen Beschränkung auf das berechtigte Maß im gesamten Küstenbereich hindernd im Wege stehen wird. Der Bundesminister hätte es wegen der weitreichenden finanziellen Auswirkungen nicht der WSD überlassen dürfen zu entscheiden, wie weit sie in der Betriebsvereinbarung gehen wollte.

Der Bundesminister wird hieraus die notwendigen Folgerungen zu ziehen haben. Er wird insbesondere zu prüfen haben, wie unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Dienstbetrieb auf den Saugbaggern der WSV für den gesamten Küstenbereich geregelt werden kann.

Bundesfernstraßen

(Kapitel 12 10)

Haushaltsjahr 1976 und früher

Mängel der Planung

69. Die Straßenbauverwaltungen haben verschiedentlich im Zuge geplanter Straßen Streckenabschnitte oder Brücken gebaut, ohne die Anschlüsse an das Bundesfernstraßennetz zügig herzustellen. Solche Maßnahmen haben Jahre hindurch keinen oder nur geringen Verkehrswert und haben zu vorzeitigen oder sogar nutzlosen Ausgaben geführt. Ursache war u. a. eine unzureichende Planung und Koordinierung der verschiedenen Fachbereiche, wie die folgenden Beispiele veranschaulichen.

Fehlplanung grenzüberschreitender Autobahnen im westlichen Bodenseeraum

70. In Konstanz wurde 1975 im Zuge der geplanten Autobahn Singen–Konstanz mit dem Bau einer sechsspurigen Autobahnbrücke mit veranschlagten Kosten von rd. 16 Millionen DM begonnen, über die der Anschluß an das schweizerische Nationalstraßennetz hergestellt werden soll.

71. Weder vom Verkehrsbedürfnis im deutschen Bodenseeraum her noch aus schweizerischer Sicht war es notwendig, den von Stuttgart über eine Autobahn nach Singen fließenden Fernverkehr auch über Konstanz in die Schweiz zu führen. Die schweizerische Planung sieht keine Nationalstraßenverbindung in Richtung Ostschweiz/Vorarlberg vor, sondern nur eine solche nach Winterthur/Zürich. Die kürzeste Verbindung von Singen nach Winterthur/Zürich würde über Schaffhausen führen. Demgegenüber ist die Strecke über Konstanz nach Zürich ein erheblicher Umweg. Zudem beträgt nach einer Verkehrszählung in Konstanz der grenzüberschreitende Verkehr nur 10 v. H. des gesamten Verkehrsaufkommens. Der Anteil des darin enthaltenen Fernverkehrs ist sehr gering. Aus volkswirtschaftlicher Sicht erscheint daher diese Konzeption verfehlt.

Der Bundesminister beruft sich auf den Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen 1971 bis 1985, wonach nur die Strecke über Konstanz und nicht die über Schaffhausen in die höchste Dringlichkeit eingestuft ist.

Es mag zutreffen, daß bei einem Kostenvergleich der beiden Strecken untereinander der Autobahn nach Konstanz der Vorzug zu geben ist. Aber für den grenzüberschreitenden Fernverkehr ist diese von erheblich geringerem Nutzwert. Der Bundesminister hat letztlich den Wünschen der lokalen Verkehrsplanung folgend dem Autobahnbau nach Konstanz den Vorrang eingeräumt. Mit dem Brückenbau hat er sich für eine Fortsetzung des Autobahnbaues Konstanz–Singen festgelegt.

72. Diese Brücke beseitigt auch nicht den innerörtlichen Verkehrsnotstand in Konstanz. Ursprünglich war der Ausbau der von Radolfzell nach Kon-

stanz führenden B 33 vorgesehen. Mit diesem als Bodenseeschnellweg bezeichneten Straßenbauvorhaben waren auch die Beschlußgremien der Stadt Konstanz einverstanden, zumal damit der Engpaß der Ortsdurchfahrt Konstanz–Wollmatingen beseitigt und der Bau einer dringend erforderlichen zusätzlichen Rheinbrücke in Konstanz verbunden waren.

Die neue Brücke wurde aber nicht als zentrale innerstädtische Entlastungsbrücke im Zuge der B 33 gebaut, sondern — wie eingangs erwähnt — in der die B 33 im westlichen Stadtbereich kreuzenden Autobahntrasse.

Dem innerörtlichen Verkehrsnotstand will man dadurch begegnen, daß die Autobahn im Stadtbereich insgesamt 5 Anschlußstellen erhalten soll und die Brücke wegen der in unmittelbarer Nähe der Brükkenköpfe geplanten Anschlußstellen sechsspurig ausgebaut wird.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß beim ursprünglich vorgesehenen Ausbau der B 33 Konstanz zwar nur an eine Bundesfernstraße angeschlossen gewesen wäre, daß dies aber nach der Verkehrsprognose genügt hätte.

Der Bundesminister hat erklärt, nach der Verkehrsprognose sei 1990 auf der B 33 westlich von Konstanz ein durchschnittlicher Tagesverkehr von 14 000 bis 15 000 Fahrzeugeinheiten zu erwarten. Der vierspurige Ausbau einer Fernverkehrsstraße von Radolfzell bzw. von Singen nach Konstanz lasse sich daher nicht vermeiden. Da diese Straße zunächst die Bezeichnung Bodenseeschnellweg erhalten habe, sei unter dieser Bezeichnung die Planfeststellung über den südlichen Teilabschnitt in Konstanz eingeleitet worden. Vierspurig ausgebaute Straßen würden heute aber nur noch als Autobahnen eingestuft.

Nicht zuletzt sei der Bau der Autobahn über Konstanz zur Grenze auch dadurch beeinflußt worden, daß die Planungen in der Schweiz ein leistungsfähiges Nationalstraßennetz in diesem Raum vorsähen. Das habe naturgemäß auch den Bau einer Rheinbrücke bedingt.

Diese Ausführungen des Bundesministers können die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen; insbesondere widerlegen sie nicht, daß es genügt hätte, Konstanz, wie ursprünglich beabsichtigt, über eine leistungsfähige Bundesstraße an das Fernstraßennetz anzuschließen. Die Brücke wird in absehbarer Zeit sowohl für den Fernverkehr als auch für den innerstädtischen Verkehr den erwarteten Verkehrswert nicht erreichen, weil die Anbindung der B 33 für den Fernverkehr ungenügend ist und die Autobahnbrücke nach Lage und Zweckbestimmung den innerstädtischen Verkehrsbedürfnissen nicht Rechnung tragen kann.

73. Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, daß mit dem Bau der Reinbrücke samt den dazugehörigen Anschlußstellen begonnen worden ist, ohne daß der Plan für den weiteren Streckenabschnitt bis Singen festgestellt wurde, so daß sein Baubeginn noch nicht abzusehen ist.

Die Verwaltung hat sich über die fast zwei Jahre vor Baubeginn der Rheinbrücke geltend gemachten Bedenken des Bundesrechnungshofes hinweggesetzt.

Inzwischen haben die Beschlußorgane der Stadt Konstanz dem Autobahnbau die Zustimmung versagt, soweit davon städtische Wohngebiete betroffen werden, weil damit eine erhebliche Umweltbeeinträchtigung und eine Zerschneidung der Stadt befürchtet werden. Auf die Klage einer betroffenen Grundstückseigentümerin hin ist der Planfeststellungsbeschluß für den südlichen Stadtbereich aufgehoben worden, soweit ihr Grundeigentum in Anspruch genommen werden sollte. Damit wird auf nicht absehbare Zeit auch der Weiterbau der südlichen Brückenrampe aufgehalten.

Planung eines Autobahnteilstücks ohne Verbindung zum Fernstraßennetz

74. Mit dem 1976 geänderten Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen 1971 bis 1985 ist die Dringlichkeitseinstufung verschiedener Straßenbaumaßnahmen geändert worden. In diesem Zusammenhang wurden auch der geplante Neubau der Autobahn A 98 vom Autobahnkreuz Singen bis zur schweizerischen Grenze bei Schaffhausen sowie der Ausbau der B 34 in diesem Raum (Umgehung Gottmadingen) neu eingestuft.

Ein 6 km langes Teilstück dieses Autobahnabschnitts ist nunmehr als halbseitiger Neubau mit der höchsten Dringlichkeitsstufe in den Fünfjahresplan 1976 bis 1980 eingestellt worden. Der Vollausbau dieses Teilstücks sowie die anschließenden Autobahn-Abschnitte sind dagegen zurückgestellt, der Bau der B 34 als Umgehungsstraße im Rang zurückgestuft worden.

75. Der Bundesrechnungshof hat hiergegen Bedenken erhoben. Die nördlich von Gottmadingen vorgesehene Ausbaustrecke erhält nämlich keinen direkten Anschluß an das vorhandene Autobahnnetz und ist für den weiträumigen Verkehr ohne Bedeutung. Die Verbindung mit der Autobahn Stuttgart–westlicher Bodensee ist wegen der nicht verbesserungsfähigen Ortsdurchfahrt Singen nicht leistungsfähig genug. Sie kann als Autobahnverbindung nur provisorischen Charakter haben. Auch kann es nicht Aufgabe des kurzen Autobahnabschnitts sein, eine an sich notwendige Ortsumgehung zu ersetzen.

Der Bundesminister hat zwar für die Einstufung des Autobahnteilstücks das vorgeschriebene Verfahren eingehalten, den aus verkehrlichen, raumordnerischen und sonstigen Kriterien errechneten Nutzen einer Maßnahme den Baukosten als Maßstab für die Dringlichkeit gegenüberzustellen; er hat jedoch außer acht gelassen, daß dieses Verfahren nur dann einen Sinn haben kann, wenn die einzelne Maßnahme in sich überhaupt einen Verkehrswert für den weiträumigen Verkehr erhält.

Im übrigen beruhen die Bedenken gegen den Ausbau des Teilstücks auch darauf, daß damit Anlaß geboten wurde, auf den Weiterbau bis ans Auto-

bahnkreuz Singen zu drängen. Dieses Verbindungsstück dürfte aber auch wegen der hohen Baukosten (Tunnel durch den Hohentwiel) nicht als dringlich bewertet werden können.

76. Der Bundesminister hat erwidert, mit dem halbseitigen Ausbau werde nicht nur ein Teilabschnitt der späteren Autobahn Singen–Schaffhausen, sondern zugleich die dringend notwendige Ortsumgehung geschaffen. Das Autobahnteilstück erhalte also sofort einen hohen Verkehrswert, so daß die Bundesmittel besonders wirtschaftlich eingesetzt würden, zumal der erwähnte Tunnel nach neueren Untersuchungen geringere Kosten als bisher angenommen, verursachen werde.

Diese Ausführungen überzeugen nicht, da nicht der gesamte Abschnitt Singen–Schaffhausen, sondern nur die kostengünstige Umgehung Gottmadingen der Dringlichkeitsbewertung unterworfen wurde. Auch würde der grenzüberschreitende Fernverkehr im Falle der Fertigstellung der Autobahn über Konstanz den Bau einer weiteren Strecke über Schaffhausen nicht rechtfertigen.

Einstellung des Baues einer Autobahn wegen unzureichender Trassierungselemente

77. Die Straßenplanung am Oberrhein sah den Ausbau der von der Anschlußstelle Lörrach der Autobahn A 5 nach Rheinfelden führenden Bundesstraße 316 vor. Dabei sollten die Ortsdurchfahrten Binzen und Lörrach durch Umgehungsstraßen entlastet werden. Die unerwartete Verkehrsentwicklung veranlaßte eine Überarbeitung der 1962 fertiggestellten und auf nur 2 Fahrspuren ausgerichteten Planung zu einem autobahnähnlichen Querschnitt von 28,5 m Breite. Das Landesministerium genehmigte den Entwurf für den ersten Bauabschnitt (Umgehung Binzen) nach Zustimmung durch den Bundesminister am 4. Oktober 1966. 1968 begannen die Bauarbeiten. Die Umgehung Lörrach sollte als 2. Bauabschnitt 1972 begonnen werden.

Während der Ausführung des 1. Bauabschnitts zeigten sich erhebliche Mängel. So fehlte die Entwässerungsanlage der Straße im Wert von rd. 8 Millionen DM, die zunächst vorgesehene Linienführung mußte mehrmals geändert werden, weil sie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erheblich vermindert hätte, und ein Vermessungsfehler war zu beseitigen. Zur Behebung der Mängel mußten bereits fertige Anlagen mit hohen Kosten geändert werden. Aufgrund von Einsprüchen in dem erst nach Baubeginn abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren war ferner eine Anschlußstelle während der Bauausführung umzuplanen. Ungünstige Untergrundverhältnisse bedingten zusätzliche Baumaßnahmen, Umplanungen und Änderungen bereits fertiger Teilleistungen. Die Entscheidung des Bundesminsters im Frühjahr 1970, die Straße als ersten Abschnitt der Hochrhein/Bodensee-Autobahn A 98 Basel–Lindau in das Grundnetz der Bundesautobahnen aufzunehmen, führte zu weiteren Änderungen.

Im Frühjahr 1972 wurden die Erdarbeiten und drei Autobahnbrücken für die Umgehungsstraße Lörrach öffentlich ausgeschrieben. Im September 1972 verfügten Vertreter des Bundesministers anläßlich einer Baustellenbesichtigung die sofortige Einstellung der Maßnahme und eine Überarbeitung der Planung, weil einige Entwurfselemente nicht den Grundsätzen für den Bau von Autobahnen entsprachen. So war ein längerer Abschnitt mit einer Steigung von 6 v. H. vorgesehen. Eine der drei Brükken, die sich bereits in einem weit fortgeschrittenen Bauzustand befand, wurde mit allen Nebenanlagen fertiggestellt. Mit dem Bau der beiden anderen Brücken wurde nicht mehr begonnen und der Bauvertrag insoweit gekündigt. Der Auftrag für die Erdarbeiten wurde nicht mehr erteilt.

Die für 0,6 Millionen DM gebaute Brücke steht seitdem ungenutzt im Gelände. Es ist nicht bekannt, wann der Abschnitt fertiggestellt werden kann.

78. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Verwaltung eine nicht ausgereifte, unvollständige Planung zugrunde gelegt hat. Durch die Umplanungen während des 1. Bauabschnitts sind erhebliche Mehrkosten entstanden, weil fertige Anlagen geändert und mehrere Bauaufträge ohne Wettbewerb vergeben werden mußten.

Im 2. Bauabschnitt entstehen voraussichtlich Mehrkosten dadurch, daß der Bund einen Preisnachlaß in Höhe von 3 v. H. der Auftragssumme nicht in Anspruch nehmen kann, der für den gleichzeitigen Bau der drei Brücken vereinbart war. Ferner verursacht die Erhaltung der Bausubstanz zusätzliche Kosten.

Vor allem ist das Ziel des Vorhabens, den Verkehrsnotstand in Lörrach zu beseitigen, nicht erreicht worden.

Der Bundesminister hat erwidert, die besonderen Verhältnisse und die Entwicklung der verkehrlichen Bedeutung dieser Straße hätten Änderungen und Ergänzungen der Planung und entsprechende Verzögerungen unvermeidbar gemacht.

Dem ist entgegenzuhalten, daß die Verantwortung für die ordnungsgemäße Bauvorbereitung und -ausführung zwar in erster Linie das zuständige Bauamt trifft; der Bundesminister hätte die Entwürfe jedoch sorgfältiger prüfen und sich den Entwurf für den 2. Bauabschnitt nach Aufnahme der Neubaustrecke in das Grundnetz der Bundesautobahnen nochmals vorlegen lassen müssen. Die im 1. Bauabschnitt aufgetretenen Schwierigkeiten hätten dazu besonderen Anlaß gegeben.

Vorzeitiger Bau einer Donaubrücke bei Passau

79. 1969 hatten die Arbeiten an der Autobahn Frankfurt–Nürnberg–Regensburg–Passau Regensburg erreicht. Zum Weiterbau lag damals nur die Absichtserklärung des Bundesministers vor. Der 3. Vierjahresplan des Ausbauplanes für die Bundesfernstraßen 1959 bis 1970 enthielt keine Ansätze. Es bestanden noch keine zuverlässigen Vorstellungen über den Terminablauf. Die Straßenbau-

verwaltung des Freistaates Bayern hatte die Planung der Strecke Regensburg–Passau allerdings bereits seit 1965 mit dem Ziel vorangetrieben, den Abschnitt Regensburg–Straubing bis Ende 1968 baureif zu machen.

Bei diesem Stand beauftragte der Bundesminister die Straßenbauverwaltung im April 1968 wegen der schlechten Wirtschaftslage und der hohen Arbeitslosenquote in Ostbayern, die Planungsarbeiten für den rd. 60 km südöstlich von Regensburg beginnenden Abschnitt Deggendorf–Passau Süd umgehend aufzunehmen. Die am Anfang und am Ende dieses Abschnittes vorgesehenen Donaubrücken bei Deggenau und Schalding sollten vordringlich gebaut werden. Der die Brücken verbindende rd. 50 km lange Autobahnabschnitt hätte 450 Millionen DM gekostet. Aus Mitteln des Strukturprogramms 1969/1970 und nach dem 1. Fünfjahresplan für die Bundesfernstraßen 1971 bis 1975 konnten aber insgesamt nur rd. 290 Millionen DM zur Verfügung gestellt werden.

Die mit dem politischen Wunsch nach einem frühzeitigen Baubeginn nicht schritthaltende Finanzierung führte dazu, daß die Donaubrücke Schalding zwar schon im Dezember 1973 dem Verkehr übergeben wurde, der Streckenabschnitt Passau Nord bis Passau Süd jedoch erst im Herbst 1979 fertiggestellt werden soll. Über die Brücke fließt daher seit der Freigabe nur ein örtlicher Verkehr von 300 bis 400 Kraftfahrzeugen/Tag, für den mit einem Aufwand von 200 000 DM provisorische Anschlüsse errichtet wurden.

80. Der Bundesrechnungshof hat gegen die Ablaufplanung Bedenken erhoben, weil ein anzuerkennendes Bedürfnis für die Brücke erst nach Fertigstellung des Streckenabschnitts Passau Nord–Passau Süd bestehe. Da der Bundesminister bei der Entscheidung, mit dem Bau der Brücke Schalding 1969 zu beginnen, wissen mußte, daß er den Autobahnabschnitt Deggendorf–Passau Süd nicht zeitgerecht finanzieren konnte, hätte er auch dem frühzeitigen Baubeginn bei Schalding nicht zustimmen dürfen. Die Rücksichtnahme auf die schwierige Wirtschaftslage in Ostbayern konnte eine andere Beurteilung nicht rechtfertigen, weil Großbrücken — besonders mit Stahlüberbau — lediglich von Großfirmen ausgeführt werden können, die nur in geringem Umfang Leistungen von ortsansässigen Firmen ausführen lassen. Dies gilt besonders für die Stahlbauarbeiten von 25 Millionen DM, die in Stahlbauwerkstätten im Ruhrgebiet vorgefertigt wurden.

Der Bundesminister hat erwidert, mit dem Bau der Donaubrücke sei nur aus strukturpolitischen Gründen vorzeitig begonnen worden. Als das Projekt später in den regulären Straßenbauhaushalt übernommen worden sei, hätten andere politische Ziele (Konjunkturdämpfung) Vorrang gehabt, so daß die Finanzierung nicht mehr in dem erforderlichen Maße möglich gewesen sei.

Das überzeugt nicht. Nachdem aber in das Vorhaben bereits erhebliche Mittel investiert worden waren, hätte es in Ansehung des Gesamtvolumens des Straßenbauhaushalts möglich sein müssen, durch entsprechende Haushaltsdispositionen die erforderlichen Finanzierungsmittel freizumachen und Straßenbauprojekte in Wirtschaftsräumen mit konjunktureller Überhitzung zurückzustellen.

Herstellung eines Brückenbauwerkes vor Abschluß der Streckenplanung

81. Im Zuge des Ausbaus der Fernstraße Heide–Tönning–Husum (B 5) wurde bei Tönning eine neue Eider-Brücke gebaut. Während die nördliche Brückenrampe plangemäß an die B 202 angeschlossen wurde, ist die Weiterführung der Bundesstraße in südlicher Richtung bis Heide in Frage gestellt. Neue verkehrswirtschaftliche Erkenntnisse sprechen für eine Straßenführung westlich statt wie zunächst geplant östlich von Heide. Eine baureife Planung liegt dafür noch nicht vor. Die südliche Brükkenrampe wurde daher einstweilen an das regionale Straßennetz angeschlossen.

Die Brücke, die als Klappbrücke ausgestaltet ist, hat rd. 30 Millionen DM gekostet. Die Betriebskosten beliefen sich im ersten Jahr nach der Fertigstellung auf rd. 60 000 DM, darunter 50 000 DM Lohnkosten für zwei Brückenwärter. Der Schiffsverkehr auf der Eider, der auf die Öffnung der Klappbrücke angewiesen ist, ist gering; im Mai 1973 brauchte die Brücke nur zwölfmal und im Oktober 1973 zehnmal geöffnet zu werden. Diese Zahl hat sich bis heute nicht nennenswert erhöht, wohl aber die Betriebskosten.

82. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß eine kostenaufwendige Brücke gebaut wurde, ohne daß die Gesamtkonzeption der Linienführung endgültig feststand und ein genauer Zeitplan für den Bau eines größeren Streckenabschnitts entwickelt worden war. Auch hätten die beträchtlichen Betriebskosten Anlaß sein sollen, den Baubeginn solange zurückzustellen, bis von der fertigen Brücke alsbald ein ausreichender Nutzen erwartet werden konnte. Außerdem ist ein wesentliches Planungsziel, nämlich die baldige Umgehung von Heide, nicht erreicht worden.

Die Verwaltung hat erwidert, bei einem technisch und finanziell so aufwendigen Objekt sei mit einer langen Bauzeit zu rechnen. Zusammen mit den schneller zu fertigenden Straßenabschnitten sei möglichst bald ein erster Verkehrswert anzustreben gewesen. Weitere Untersuchungen der Linienführung hätten ergeben, daß die östliche Umgehung von Heide aus verkehrlichen wie auch aus Gründen des Umweltschutzes (Wasserwerke) ungünstig sei. Mittlerweile wirksam gewordene Haushaltseinschränkungen hätten sich auf den Baufortschritt nachteilig ausgewirkt.

Das überzeugt nicht. Die Eiderbrücke wurde zu einem Zeitpunkt gebaut, als die Gesamtplanung noch nicht ausgereift war. Es wurde versäumt, alle Kriterien, die für eine Linienfestlegung maßgebend sind, rechtzeitig vor Baubeginn zu berücksichtigen. Wäre das geschehen, hätte auch die Tatsache, daß der Umweltschutz die Führung der Trasse westlich

von Heide forderte, früher erkannt werden müssen. Im übrigen können sich Haushaltseinschränkungen nicht ausgewirkt haben, weil die endgültige Planungskonzeption noch nicht feststand.

Neubau einer Autobahn-Ergänzungsstrecke und von Brücken ohne Verkehrsbeziehung

83. Der mit 50 Millionen DM veranschlagte Ausbau der Bundesstraßen 9 und 38 im Raum Ludwigshafen sah die Entlastung der Ortsdurchfahrt Mutterstadt durch zwei Umgehungen, Mutterstadt-Ost und Mutterstadt-Nord, vor.

Mitte des Jahres 1972 wurden die 1970 begonnenen Arbeiten an den Umgehungsstrecken eingestellt, nachdem nur ein etwa 3 km langer Teilabschnitt als provisorischer Anschluß an die alte B 38 fertiggestellt und in Betrieb genommen worden war. Außerdem waren im Verlauf der geplanten Neubautrassen östlich und nördlich von Mutterstadt 6 Brückenbauwerke für rd. 4 Millionen DM errichtet worden. Die Erhaltung ihrer Bausubstanz verursachte zusätzliche Kosten.

In die Haushaltspläne 1974 und 1975 waren Mittel für den Weiterbau nicht eingestellt. Erst 1976 konnten die Bauarbeiten an der Umgehung Mutterstadt-Nord nach einer Umschichtung der Mittel wieder aufgenommen werden. Seit Dezember 1976 ist sie mit einem provisorischen Anschluß an die alte B 9 in Betrieb.

84. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß in den Bau der beiden Umgehungsstraßen beträchtliche Haushaltsmittel investiert worden sind, ohne 4 Jahre lang einen verkehrswirtschaftlichen Nutzen zu erzielen. Auch konnte das Ziel, den Verkehrsnotstand in Mutterstadt zu beseitigen, nicht erreicht werden.

Der Bundesminister hat erwidert, die Baudispositionen seien erfolgt, als davon hätte ausgegangen werden können, daß die Mittel für den Fernstraßenbau weiter ansteigen würden. Diese Annahme sei jedoch nicht eingetroffen. Das habe zu einem vorübergehenden Baustillstand geführt. Zudem hätten die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in den Jahren 1973 bis 1975 in Rheinland-Pfalz auf den Neubau der Autobahn Krefeld–Ludwigshafen konzentriert werden müssen.

Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes werden dadurch nicht ausgeräumt. Bei der Planung neuer Maßnahmen sind nicht nur die Ziele und der Nutzen, sondern auch die Dringlichkeit der Maßnahme, der Zeitaufwand für ihre Verwirklichung und ihre Auswirkungen auf den Haushalt des Bundes zu untersuchen. Auch hätte das Bauvolumen nicht so ausgeweitet werden dürfen, daß es nur durch jährlich steigende Haushaltsansätze hätte gedeckt werden können.

Die geringen Mittel hätten auf wenige Maßnahmen und auf deren Fertigstellung konzentriert werden müssen, um einen alsbaldigen Verkehrswert zu erzielen. Statt dessen hat die Streuung der Haushaltsmittel die Verwaltung unbeweglich gemacht und sie an vielen Stellen ohne angemessenen Nutzen gebunden.

Umplanung von Brückenbauwerken während der Bauausführung

85. Im Zuge der Autobahn A 76 war im Bereich der Anschlußstelle Schweich bei Trier eine Brücke zu bauen. Der Ausschreibung lag ein im Juli 1967 genehmigter Entwurf zugrunde. Die Brücke sollte 51 m lang sein. Unmittelbar vor der Erteilung des Bauauftrages änderte die Straßenverwaltung den Plan für die Anschlußstelle. Daraus ergab sich eine Brückenlänge von 42 m. Die ursprüngliche, auf das längere Bauwerk bezogene Angebotssumme von 246 000 DM wurde entsprechend reduziert und der Auftrag über 203 000 DM erteilt. Die Planung des anschließenden Teilabschnittes der Autobahn und einer Abzweigstelle bedingte eine abermalige Änderung der Brückenlänge auf nunmehr 59 m.

Währenddessen war die Brücke mit einer Länge von 42 m im November 1969 fertiggestellt worden.

Das Straßenneubauamt erteilte dem bauausführenden Unternehmen nunmehr den Auftrag, die Brücke um 17 m zu verlängern. Die Baustelleneinrichtung mußte neu herangeschafft und aufgebaut sowie die fertige Brücke teilweise abgebrochen werden. Für die zusätzlichen Bauleistungen zahlte das Neubauamt erheblich höhere Preise. Es entstanden Mehrkosten von rd. 66 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bauauftrag erteilt worden ist, obwohl die Planung der Anschlußstelle noch nicht ausgereift und nicht mit der Planung für den anschließenden Teilabschnitt und einer unweit der Anschlußstelle gelegenen Abzweigstelle abgestimmt war.

86. Für den Bau einer dreifeldrigen Straßenbrücke bei Ludwigshafen hatte ein Ingenieur-Büro den Brückenentwurf und die statische Berechnung aufgestellt. Die Auftragssumme betrug rd. 640 000 DM. Im Planfeststellungsbeschluß, der erst in der Zeit zwischen Ausschreibung und Auftragsvergabe erging, wurde der Straßenverwaltung auferlegt, die Brücke mit 2,25 m breiten Gehwegen beiderseits der Fahrbahn auszustatten. Der Brückenentwurf des Ingenieur-Büros sah Gehwege in dieser Breite nicht vor. Obendrein stimmte der Bundesminister dem Entwurf nicht zu, weil dieser erhebliche technische Mängel aufwies. Das Straßenneubauamt entwarf die Brücke entsprechend den Weisungen des Bundesministers und unter Einbeziehung der im Planfeststellungsbeschluß geforderten Gehwege neu. Dies führte zu Mehrleistungen in Höhe von rd. 650 000 DM, die das Straßenneubauamt freihändig vergab.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Arbeiten ausgeschrieben wurden, bevor das Planfeststellungsverfahren abgeschlossen und der Brückenentwurf genehmigt war. Bei einer sorgfältigen Prüfung des Entwurfs durch die Straßenverwaltung hätte überdies auffallen müssen, daß er mit Konstruktionsmängeln behaftet war, die die Ausführung nicht erlaubten. Die mangelhafte Ausarbeitung des Ingenieur-Büros hätte so nicht entgegen-

genommen und als Grundlage für eine Ausschreibung verwendet werden dürfen.

Die Straßenverwaltung hat hierzu ausgeführt, daß sie die damalige „politische und verkehrsmäßige Lage" im Raum Ludwigshafen dazu gezwungen habe, mit den Bauarbeiten so bald wie möglich zu beginnen. Im Vertrauen darauf, daß im Planfeststellungsverfahren aufkommende Forderungen ohne Schwierigkeiten berücksichtigt werden könnten, habe sie ihre Zustimmung zur Ausschreibung vor dem Abschluß des Planfeststellungsverfahrens gegeben und die Zustimmung des Bundesministers nicht abgewartet.

Die Ausführungen können das Vorgehen der Verwaltung nicht rechtfertigen. Da stets damit gerechnet werden muß, daß das Planfeststellungsverfahren wesentliche Rückwirkungen auf den jeweiligen Entwurf hat, dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan rechtskräftig festgestellt ist (§ 17 FStG). Zudem hätte die Straßenbauverwaltung die fehlerhaften Pläne des Ingenieur-Büros zurückweisen müssen.

87. Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß sich Planungsmängel der dargestellten Art nicht wiederholen.

Luftfahrt

(Kapitel 12 17)

Beteiligung an Flughafengesellschaften

(Titel 831 02)

Darlehen an Flughafengesellschaften

(Titel 861 01)

Investitionszuschüsse an Flughafengesellschaften

(Titel 891 01)

Haushaltsjahr 1975 und früher

88. Der Bundesminister hat den Flughafengesellschaften, an deren Kapital der Bund beteiligt ist, Zuwendungen in Form von Darlehen und Zuschüssen für die Durchführung von Bauvorhaben gewährt. Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung der Mittel geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen

89. Die Gesellschaften oder die von ihnen mit der Durchführung der Arbeiten beauftragten Stellen haben vielfach Bauleistungen auch erheblichen Umfangs nicht öffentlich, sondern nur innerhalb eines beschränkten Bieterkreises ausgeschrieben oder freihändig — z. T. sogar ohne Einholung von Vergleichsangeboten — vergeben. So hat eine Gesellschaft alle größeren Aufträge für Rohbauarbeiten einer Arbeitsgemeinschaft von Firmen ohne vorherigen Wettbewerb übertragen.

Darüber hinaus wurden auch in außergewöhnlich großem Umfang Zusatz- und Nachtragsaufträge erteilt. So sind bei dem Ausbau eines Flughafens in mehreren Fällen die ursprünglichen Auftragssummen von 100 000 bis 2 Millionen DM um weit mehr als 100 v. H., bei einem Auftrag von 100 000 DM sogar um 800 v. H., überschritten worden.

90. Der Bundesrechnungshof hat die Mängel der Ausschreibung und Vergabe beanstandet. Empfänger von Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt sind verpflichtet, die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) anzuwenden. Diese schreibt eine öffentliche Ausschreibung vor, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen (§ 3 Nr. 3 VOB/A). Der Bundesrechnungshof ist weiter der Auffassung, daß in den Verdingungsunterlagen alle erforderlich werdenden Leistungen zu erfassen sind, damit die gesamten Arbeiten uneingeschränkt dem Wettbewerb unterstellt werden können.

91. Der Bundesminister hat die von den Bestimmungen der VOB abweichenden Vergaben allgemein damit begründet, daß die gegebenen Termine hierzu gezwungen und darüber hinaus die besonderen Verhältnisse im Flughafenbau nur den Einsatz eines kleinen Bieterkreises mit speziellen Kenntnissen und großen Erfahrungen auf diesem Gebiet zugelassen hätten. In einem Fall habe ein kommunaler Mitgesellschafter besonderen Wert auf die Vergabe der Aufträge an ortsansässige Firmen gelegt.

Die Vielzahl der Zusatz- und Nachtragsaufträge sei durch den Termindruck bestimmt gewesen. Vielfach hätten die Aufträge für Bauleistungen erteilt werden müssen, obwohl die Bauvorbereitung noch nicht abgeschlossen gewesen sei. So seien dann Ergänzungen und Änderungen des Bau- und Raumnutzungsprogramms während der Bauzeit notwendig geworden. Auch bau- und gewerbeaufsichtliche Forderungen hätten Nachtragsaufträge erforderlich gemacht.

92. Die Begründungen konnten nicht davon überzeugen, daß die aufgetretenen Mängel unvermeidbar waren. Eine öffentliche Ausschreibung der Bauleistungen wäre in den meisten Fällen möglich und — zur Erzielung eines ausreichenden Wettbewerbs — auch geboten gewesen; die Voraussetzungen, die einen Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung zugunsten der beschränkten Ausschreibung oder der freihändigen Vergabe zulassen (§ 3 Nr. 4 und 5 VOB/A), waren in diesen Fällen nicht erfüllt. Insbesondere trifft es nicht zu, daß beim Ausbau eines Flughafens die auszuführenden Bauarbeiten in der Regel spezielle Kenntnisse erforderten und damit den Einsatz nur eines beschränkten Bieterkreises zuließen. Im übrigen bestehen zwischen dem Arbeits- und Zeitaufwand für eine beschränkte und eine öffentliche Ausschreibung keine nennenswerten Unterschiede. Darüber hinaus soll der Wettbe-

werb nicht auf Bewerber, die in bestimmten Bezirken ansässig sind, beschränkt werden (§ 8 Nr. 1 VOB/A).

Weiter ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, daß die Bauvorbereitung — einschließlich Abstimmung mit dem Nutznießer und Berücksichtigung der bau- sowie der gewerbeaufsichtlichen Forderungen — grundsätzlich vor Baubeginn abgeschlossen sein muß, damit nachträgliche Änderungen, die erfahrungsgemäß zu höheren Kosten führen, ausgeschlossen werden.

Gestaltung und Abwicklung von Bauverträgen

93. Bei der Gestaltung und Abwicklung der Bauverträge, besonders aber bei ihrer Abrechnung, ist der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel nicht immer beachtet worden.

94. So schloß eine Flughafengesellschaft mit einer bereits seit mehreren Jahren für sie tätigen Arbeitsgemeinschaft von Baufirmen eine Vereinbarung ab, nach der dieser unter Verzicht auf einen Wettbewerb die Rohbauarbeiten zu einem Bauwerk in Höhe von etwa 50 Millionen DM übertragen werden sollten. Danach sollten dem Bauvertrag die Einheitspreise aus dem Angebot des günstigsten Bieters einer von einem anderen öffentlichen Bauherrn für ein benachbartes Bauwerk durchgeführten öffentlichen Ausschreibung — im folgenden mit „Ausgangsangebot" bezeichnet — zugrunde gelegt werden.

In dem formellen Bauvertrag, der erst fast 2 Jahre später — nachdem die Bauarbeiten größtenteils bereits fertiggestellt waren — abgeschlossen wurde, sind zwar die Einheitspreise aus dem „Ausgangsangebot" übernommen oder hieraus abgeleitet worden, die besonderen Bedingungen der Verdingungsunterlagen des anderen Bauherrn wurden jedoch nicht berücksichtigt, obwohl sie die Preisbildung nicht unwesentlich beeinflußt hatten. So wurde in den Bauvertrag eine ungünstigere Regelung für die Lohnmehrkostenerstattung (Lohngleitklausel) aufgenommen, die der Gesellschaft zusätzliche Kosten von etwa 300 000 DM verursachte. Bei der Abrechnung der Lohnmehrkosten aufgrund von Lohnerhöhungen wurde darüber hinaus ein zu hoher Zuschlag für lohngebundene Kosten eingesetzt.

Versäumt wurde auch, einen allgemeinen Nachlaß in Höhe von 1 v. H., das sind annähernd 500 000 DM, den die Bieter des „Ausgangsangebotes" dem anderen öffentlichen Bauherrn angeboten hatten, in den Bauvertrag zu übernehmen.

Die Vereinbarung enthielt darüber hinaus eine Bestimmung, daß die Arbeitsgemeinschaft für die Kosten der statischen Berechnungen einen Rabatt von 25 v. H. gewähre. Im Bauvertrag wurden jedoch die vollen Gebühren eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel bei der Vertragsgestaltung und bei der Abrechnung der Bauleistungen beanstandet und den Bundesminister gebeten, das Erforderliche gegenüber der Gesellschaft zu veranlassen. Die Flughafengesellschaft hat die Vereinbarung einer ungünstigen Regelung bei der Erstattung der Lohnmehrkosten nicht bestritten; die dadurch verursachten Mehrkosten können jedoch von der Arbeitsgemeinschaft nicht zurückgefordert werden. Bei den durch die Mängel der Abrechnung zuviel gezahlten Lohnmehrkosten wird die Gesellschaft etwa 100 000 DM zurückfordern.

Die Arbeitsgemeinschaft hat sich im übrigen später bereiterklärt, 0,5 v. H. der ursprünglichen Auftragssumme, d. s. etwa 208 000 DM, nachzulassen. Bei den Kosten der statischen Berechnungen wurde der Rabatt von 25 v. H., d. s. etwa 300 000 DM, zugestanden.

95. Bei einer anderen Flughafengesellschaft wiesen die Abrechnungen über Bauleistungen auch Mängel auf. So wurden die einschlägigen Vorschriften über die Umstellung auf das Mehrwertsteuersystem nicht immer beachtet. Weiter wurde eine wegen Terminüberschreitung fällig gewordene und auch anerkannte Vertragsstrafe in Höhe von 50 000 DM zwar von einer Abschlagszahlung einbehalten, später jedoch mit der Schlußzahlung wieder ausgezahlt.

Auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes hin konnten bei der Abrechnung der Mehrwertsteuer Überzahlungen von rd. 76 000 DM ausgeglichen werden. Auch die Vertragsstrafe ist nebst Zinsen von der Baufirma dem Baukonto wieder zugeführt worden.

96. Eine weitere Flughafengesellschaft hatte mehrfach versäumt, vereinbarte Abzüge bzw. Nachlässe von den Schlußzahlungen einzubehalten.

Weitere Nachteile für die Gesellschaft entstanden durch fehlerhafte Massenberechnungen oder falsche Anwendung der Lohn- und Stoffpreisgleitklausel.

Der Bundesrechnungshof hat auch hier die Mängel der Abrechnung beanstandet. Die Gesellschaft konnte daraufhin finanzielle Nachteile in Höhe von etwa 68 000 DM durch Rückforderungen noch ausgleichen.

Zu Nummern 89 bis 96

Der Bundesminister hat sich sowohl bezüglich der Ausschreibung und Vergabe als auch der Gestaltung und Abwicklung von Bauverträgen der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er hat dazu im einzelnen ausgeführt, er habe Maßnahmen ergriffen, um derartige Mängel künftig zu verhindern. Insbesondere habe er die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den Mitgesellschaftern besprochen und die Mitglieder des Bundes in den Aufsichtsräten gebeten, sie bei ihren Überwachungsaufgaben zu beachten. Beim Beitritt in neue Gesellschaften habe er darauf geachtet, daß entweder im Konsortialvertrag oder in den Geschäftsordnungen die Beachtung der VOB festgelegt wird.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob künftig entsprechend verfahren wird.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

Verschiedene Kapitel und Titel

Deckung des Materialfolgebedarfs der Streitkräfte

Haushaltsjahr 1975 und früher

97. Der Folgebedarf an Material für die Streitkräfte (Ersatz- und Zubehörteile) wird teilweise durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt), teilweise aber auch von 4 dem Bundesamt nachgeordneten „Beschaffungsstellen der Bundeswehr" gedeckt. Im Regelfall wird das Material aufgrund maschinell erstellter Anforderungen der Teilstreitkräfte beschafft.

Der Bundesrechnungshof hat verschiedene Mängel im Beschaffungsablauf beim Bundesamt und bei den Beschaffungsstellen sowie im Anforderungsverfahren der Teilstreitkräfte festgestellt.

98. Im Bundesamt werden die Ersatz- oder Zubehörteile von dem Referat beschafft, das auch für das Hauptgerät zuständig ist. Das führt dazu, daß Teile, die bei mehreren Hauptgeräten gleich sind, jeweils von verschiedenen Referaten, teilweise sogar von verschiedenen Sachbearbeitern eines Referats beschafft werden. Beispielsweise werden die gleichen Ersatzteile für die Motoren eines Kampfpanzers, eines Schützenpanzers und eines Kanonenjagdpanzers von drei Sachbearbeitern desselben Referats beim selben Hersteller bestellt. Gleiches Werkzeug wird als Bordwerkzeug von einem Referat und als allgemeines Werkzeug von einem anderen Referat beschafft. Werkzeuge einer bestimmten Materialgruppe werden von neun verschiedenen Referaten bei meist denselben Firmen in Auftrag gegeben. Dadurch werden die Einheitlichkeit und die Wirtschaftlichkeit der Vergabe in Frage gestellt.

99. Es erschwert die Beschaffungen, daß die Teilstreitkräfte in den Anforderungsvordrucken in aller Regel nur unzureichende Angaben machen. Die fehlenden Angaben entnehmen die Beschaffungsstellen umfangreichen Karteien mit durchschnittlich 80 000 bis 90 000 Karten, die sie vorsorglich unterhalten und ständig auf dem laufenden halten müssen. Untersuchungen bei einer Beschaffungsstelle ergaben, daß sie lediglich etwa 3 v. H. dieser Karteikarten für ihre Arbeit benötigte.

100. Die Beschaffungsstellen decken den Materialfolgebedarf der Streitkräfte in einem vereinfachten Vergabeverfahren, während das Bundesamt, auch soweit es den Materialfolgebedarf freihändig deckt, nach Arbeitsregeln verfährt, die zeit- und arbeitsaufwendiger sind.

Von der Zahl her entfielen in den Jahren 1973 und 1974 rd. 40 v. H. der Beschaffungen auf das Bundesamt und rd. 60 v. H. auf die Beschaffungsstellen. Der Wertanteil der Beschaffungen lag dagegen mit 69 v. H. beim Bundesamt und mit 31 v. H. bei den Beschaffungsstellen. Ein Vergleich des zweigleisigen Beschaffungsverfahrens bei gleichen Versorgungsartikeln hat hinsichtlich des Zeitbedarfs ergeben, daß vom Eingang der Materialbeschaffungsforderung bis zur Lieferung des Materials — im Mittel — das Bundesamt 612 Tage und die Beschaffungsstellen 196 Tage benötigen.

Der wesentlich größere Zeitbedarf bei Beschaffungen desselben Schwierigkeitsgrades durch das Bundesamt ist auch darauf zurückzuführen, daß dort eine Vielzahl von Referaten mitwirkt. Er hat zur Folge, daß mehr Haushaltsmittel gebunden werden, als bei den Beschaffungen durch die Beschaffungsstellen. Gegenüber den Beschaffungsstellen hat dies im Jahre 1974 bei einem Beschaffungsanteil des Bundesamtes von rd. 131,2 Millionen DM zu einer um rd. 107 Millionen DM höheren Mittelbindung geführt.

101. Der Bundesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob das Bundesamt bei der Deckung des Materialfolgebedarfs Vorteile erzielt, die die Nachteile (großer Zeitbedarf, hohe Mittelbindung, aufwendiges Verfahren) aufwiegen.

Für den Folgebedarf der Teilstreitkräfte haben die Beschaffungsstellen im Jahre 1974 Versorgungsartikel im Wert von rd. 58,2 Millionen DM und das Bundesamt gleiche Versorgungsartikel im Wert von rd. 131,2 Millionen DM beschafft. Bei ausschließlicher Beschaffung derselben Versorgungsartikel durch die Beschaffungsstellen hätten diese hierfür rd. 5,9 Millionen DM mehr aufwenden müssen. Das Bundesamt hat jedoch nicht immer günstiger als die Beschaffungsstellen einkaufen können. Im Jahre 1974 haben sowohl das Bundesamt als auch die Beschaffungsstellen gleichlaufende Beschaffungen bei 318 (von insgesamt 771 verschiedenen) Versorgungsartikeln einer Materialgruppe vorgenommen, wobei das Bundesamt günstigere Stückpreise bei 241 Artikeln und die Beschaffungsstellen solche bei 77 Artikeln erzielten. Die günstigeren Stückpreise waren nicht nur auf jeweils größere Beschaffungsmengen zurückzuführen. Bei 34 Artikeln z. B. konnten die Beschaffungsstellen günstiger einkaufen als das Bundesamt, obwohl dieses jeweils größere Mengen in Auftrag gab.

Soweit das Bundesamt gegenüber den Beschaffungsstellen Einsparungen durch günstigere Beschaffungspreise erzielt, werden diese nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch die vorgenannten Nachteile in Frage gestellt. Außerdem besteht die Gefahr einer höheren Bevorratung und einer längeren Lagerhaltung bei der Truppe.

102. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Beschaffungsvorgänge im Bundesamt und bei den Beschaffungsstellen sorgfältiger und in ihren einzelnen Bearbeitungsphasen zeitlich überwachen zu lassen, für die einzelnen Arbeitsphasen Richtwerte

zu entwickeln und Abweichungen hiervon mit Nachdruck zu verfolgen. Die beschaffenden Stellen sollten die Angebote rascher einholen und, soweit wirtschaftlich vertretbar, auf kürzere Lieferfristen drängen. Dem Ziel, die Beschaffungszeiten zu verkürzen, könnte auch der vermehrte Abschluß von Rahmen- oder Sukzessivlieferverträgen dienen.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, er wolle die Beschaffungsvorgänge mit Hilfe der Automatischen Datenverarbeitung überwachen lassen und prüfen, wie die Beschaffungszeiten verkürzt werden könnten. Über die Vorteile von Rahmen- und Sukzessivlieferverträgen seien die Vertrags- und Preisverhandlungsreferate im Bundesamt eingehend informiert worden; sie seien angewiesen worden, diese Möglichkeiten weitgehend zu nutzen. Den Vertragsreferaten sei auch zur Auflage gemacht worden, die Beschaffungsstellen in den Bestellerkreis bestehender und abzuschließender Beschaffungsrahmenverträge aufzunehmen.

103. Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, die Beschaffungszuständigkeiten zwischen dem Bundesamt und den Beschaffungsstellen klarer abzugrenzen. Ziel solle sein, die Deckung des Folgebedarfs grundsätzlich den Beschaffungsstellen zu überlassen. Auch wenn das Bundesamt häufig niedrigere Preise erzielen konnte, seien bei einer einheitlichen Vergabe in großen Mengen, verbunden mit einer kürzeren Beschaffungszeit, insgesamt gesehen wirtschaftlichere Ergebnisse als bisher zu erwarten.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, der Zuständigkeitskatalog sei inzwischen überarbeitet worden und stelle nunmehr sicher, daß Materialbeschaffungsanforderungen über einen Versorgungsartikel nur einem bestimmten Referat oder einer bestimmten Beschaffungsstelle zugeleitet würden. Er will schrittweise die Zuständigkeiten für die Deckung des Folgebedarfs — abgesehen von Einzelfällen — auf die Beschaffungsstellen verlagern und hat hierzu bereits Maßnahmen eingeleitet und weitere vorgesehen.

104. Die Wirtschaftlichkeit der Deckung des Materialfolgebedarfs der Streitkräfte wird nach den Untersuchungen des Bundesrechnungshofes weiterhin wesentlich davon beeinflußt, ob für einen Artikel eine sogenannte Pilotversorgung vorgesehen ist oder ob es sich um einen „Querschnittsartikel" handelt. Bei Artikeln, die einer Pilotversorgung unterliegen, ist für die Feststellung des Gesamtbedarfs und die Anforderungen eine Teilstreitkraft auch für die übrigen zuständig. Bei sogenannten Querschnittsartikeln ist jede Teilstreitkraft für ihren Bereich selbst verantwortlich, wodurch sich die Anforderungen und dementsprechend auch die notwendigen Beschaffungsmaßnahmen vermehren. Eine Auswertung von Vorgängen der Jahre 1973 und 1974 hat ergeben, daß die Bedarfsdeckung bei Querschnittsartikeln rd. 40 v. H. mehr Aufträge erfordert als bei Versorgungsartikeln mit Pilotversorgung.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Pilotversorgung im Interesse der Vereinfachung des Anforderungs- und des Beschaffungsverfahrens auf weitere Versorgungsartikel auszudehnen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er untersuche bereits, inwieweit die Pilotversorgung ausgeweitet werden könne. Der Ausweitung stehe grundsätzlich nichts im Wege.

105. Fehlerhafte Beschaffungsforderungen können dazu führen, daß Material in unrichtiger Menge oder Qualität beschafft wird und unnötiger Arbeitsaufwand entsteht. Hierfür folgende Beispiele:

Im Januar 1970 erhielt das Bundesamt eine Materialbeschaffungsforderung über 380 000 Endverbinder für Gleisketten (Wert rd. 3,8 Millionen DM). Trotz ursprünglicher Bedenken wegen des Umfanges des angemeldeten Bedarfs erteilte das Bundesamt im Juni 1970 hierüber den Auftrag.

Einen Monat danach verminderte der Bedarfsträger seine Forderung auf 300 000 Stück und nach weiteren 8 Monaten teilte er mit, daß ein Bedarf überhaupt nicht mehr „zwingend" bestehe. Der Auftrag wurde daraufhin, soweit noch möglich, reduziert. Der Bund mußte deswegen Schadensersatz leisten. Der Schaden in Höhe von rd. 160 000 DM hätte vermieden werden können, wenn der Bedarf sorgfältiger ermittelt worden wäre. Die Haftungsfrage wird vom Bundesminister noch geprüft.

Ein anderer Bedarfsträger forderte bei einer Beschaffungsstelle im Januar 1974 insgesamt 135 t Nägel verschiedener Abmessungen an. Die Vorabprüfung durch die Beschaffungsstelle ergab, daß die geforderten Mengen um das nahezu Hundertfache überhöht waren, weil der Bedarfsträger zwar anordnungsgemäß in der Bestandsführung die Bezugseinheit „Stück" in „kg" geändert, dies jedoch bei der Anforderung nicht berücksichtigt hatte.

Durch eine unzulängliche Bezeichnung im Versorgungsartikelkatalog kam es zu Fehlbeschaffungen von Seilen. Der Bedarfsträger benötigte verrottungsfeste Seile einfacher Qualität für das Verzurren von Abdeckplanen, erhielt aber infolge einer verstümmelten Versorgungsartikelkurzbezeichnung mehrfach wesentlich hochwertigere und teurere Spezialseile, wie sie von Gebirgstruppen verwendet werden. Die Beschaffung verursachte vermeidbare Kosten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Fehlerquellen im Anforderungsverfahren zu beseitigen. Die materialverantwortliche Teilstreitkraft müsse sicherstellen, daß die Materialbeschaffungsforderungen sachlich und fachlich begründet und die Versorgungsartikel zweifelsfrei beschrieben werden. Damit könne auch der Karteiaufwand bei den Beschaffungsstellen (vgl. Nr. 99) verringert sowie auf die bisher beim Bundesamt übliche Nachprüfung des angemeldeten Folgebedarfs durch die technischen Fachreferate des Bundesamtes verzichtet werden.

Der Bundesminister hat auf inzwischen erlassene einschlägige Verfügungen des Bundesamtes verwie-

sen, nach denen die Überprüfung der Materialbeschaffungsforderungen durch die Fachreferate weggefallen und die ausschließliche Verantwortung für den sachlichen Inhalt der Materialbeschaffungsforderungen den Teilstreitkräften übertragen ist.

106. Der Bundesrechnungshof ist der Überzeugung, daß mit der Verwirklichung seiner Vorschläge der Folgebedarf der Streitkräfte wesentlich schneller und wirtschaftlicher gedeckt und die Vorratshaltung bei der Truppe rationalisiert werden kann. Der Bundesminister, der den Anregungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits weitgehend gefolgt ist, sollte seine weiteren Maßnahmen deshalb bald abschließen.

Aufbau des Bundeswehrkrankenhauses Ulm

Haushaltsjahr 1975 und früher

107. Der Bund traf mit dem Land Baden-Württemberg im Jahre 1971 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Medizinisch-Naturwissenschaftlichen Hochschule Ulm (MNHU) — gegründet 1967 — und dem Bundeswehrkrankenhaus (BwKrhs) Ulm. Sie hat im wesentlichen folgenden Inhalt:

— Der Bund erklärt sich bereit, in unmittelbarer Nähe der Hochschule ein BwKrhs mit 600 Betten zu errichten und zu betreiben. Das Land übernimmt die Kosten für den Bau und die Einrichtung der Räume, die Lehrveranstaltungen der Hochschule dienen.

— Die leitenden Ärzte des BwKrhs sind gleichzeitig Honorarprofessoren der Hochschule.

— Der Bundesminister der Verteidigung wird bemüht sein, bereits während der Aufbauphase des BwKrhs Teileinheiten aufzustellen, um die Arbeitsaufnahme vorzubereiten und das Personal aus- und fortzubilden.

— Durch die vorgesehene erstmalige enge Zusammenarbeit zwischen einer Hochschule und einem BwKrhs sollen Aus- und Fortbildung für das Sanitätspersonal der Bundeswehr verbessert und die klinischen Ausbildungsmöglichkeiten der Hochschule erweitert werden.

Am 8. März 1973 trafen die Partner eine Zusatzvereinbarung über die gemeinsame Einrichtung und Inbetriebnahme von Ambulanzen der Hochschule und von Fachärztlichen Untersuchungsstellen des BwKrhs für Hals-, Nasen-, Ohrenkrankheiten, Augenkrankheiten und für Haut- und Geschlechtskrankheiten. Danach sollte die Abrechnung ärztlicher und nichtärztlicher Leistungen mit den Krankenkassen (einschließlich Ersatzkassen) der Universität obliegen. Eine Beteiligung der Bundeswehr an diesen Einnahmen wurde nicht vereinbart; die Einnahmen aus der Behandlung von Privatpatienten sollten ausschließlich der Vereinigung Ulmer Hochschulkliniker zufließen.

Während der Vorverhandlung im Jahre 1968 hatte der Bundesminister der Finanzen dem gemeinschaftlichen Vorhaben nur unter der Voraussetzung zugestimmt, daß dem Einzelplan 14 über den für die ärztliche Versorgung von Soldaten erforderlichen baulichen, materiellen und personellen Aufwand hinaus keine weiteren Kosten angelastet würden. Das Land Baden-Württemberg erklärte sich auch bereit, sämtliche Mehrkosten zu tragen, die durch die Verwendung des BwKrhs Ulm für Hochschulzwecke entstehen.

Der Grundstein für den Bau des BwKrhs wurde im November 1974 gelegt. Das Krankenhaus soll im Jahre 1979 in Betrieb genommen werden.

108. Die Bundeswehr erbrachte schon Jahre vor der Vereinbarung von 1971 Leistungen für die Hochschule bzw. für die Städtischen Krankenanstalten der Stadt Ulm, deren sich die Hochschule für den klinischen Lehrbetrieb bedient. Über diese Vorleistungen traf der Bundesminister mit dem Land keine Vereinbarung. Die Frage der Kostenerstattung blieb ungeklärt. Im einzelnen handelt es sich um folgende Leistungen:

— Im Januar 1968 führte eine aus drei Sanitätsoffizieren, zwei Krankenschwestern und zwei Pflegern bestehende Anästhesiegruppe der Bundeswehr in den Städtischen Krankenanstalten alle Narkosen in der Frauenklinik, die postoprative Infusionstherapie, die parenterale Ernährung sowie die Reanimation der Neugeborenen durch und beteiligte sich auch später an der Intensivpflege. Neben dem Personal stellte die Bundeswehr auch Gerät. Ein Entgelt erhielt der Bund für beides nicht.

— Von Oktober 1969 bis zum Jahre 1974 waren verschiedene Angestellte des Bundes im Anäshesie-(Forschungs-)Labor der Hochschule tätig. Die Personalkosten von mehr als 100 000 DM sind dem Bund nicht erstattet worden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister für diese Vorleistungen bisher keine Vergütung beansprucht hat und ihn gebeten, mit dem Land über eine Kostenerstattung zu verhandeln.

Der Bundesminister meint jedoch, wegen des überwiegenden Ausbildungsinteresses der Bundeswehr davon absehen zu können.

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. In den genannten Fällen besteht nämlich auch bei Berücksichtigung des Ausbildungsinteresses der Bundeswehr ein Mißverhältnis zum Nachteil des Bundes, das nicht hingenommen werden kann.

109. Um bereits während der Aufbauphase des BwKrhs Teileinheiten in Betrieb nehmen zu können, stellte der Bundesminister in erheblichem Maß militärisches und ziviles Personal teilweise zu früh oder über den tatsächlichen Bedarf hinaus ein bzw. setzte es um. In einigen Fällen bestand keine Veranlassung, Personal zu Lasten von Bundesmitteln zu beschäftigen. Als Beispiel werden folgende Fälle beschrieben:

— Für eine noch nicht eingerichtete Teileinheit Physio-Therapie wurde ein Masseur und Bademeister eingestellt und inzwischen wieder entlassen. Dadurch sind Kosten von etwa 75 000 DM entstanden.

— Obwohl Küchen des BwKrhs bisher nicht betrieben werden, ist ein Koch eingestellt worden. Hierfür mußten etwa 33 000 DM Personalkosten aufgewendet werden. Der Dienstposten ist auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes inzwischen zurückgezogen worden.

— Ein Stabsarzt in der augenfachärztlichen Untersuchungsstelle des BwKrhs, der sich für drei Jahre verpflichtet hatte, wurde zur Facharztweiterbildung zum Bürgerhospital nach Frankfurt/Main kommandiert und damit seiner militärfachlichen Verwendung entzogen. Dies hätte nur bei einer Verpflichtung für eine Zeit von mindestens 10 Jahren geschehen dürfen.

Der Bundesrechnungshof schätzt die entstandenen Mehrausgaben auf mehr als 2 Millionen DM. Er hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß seine personellen Maßnahmen gegen den Grundsatz verstoßen, wonach Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß zeitweise Überkapazitäten vorhanden waren. Die personellen und materiellen Vorleistungen seien aber Grundlage, zum Teil auch Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Hochschule gewesen. Außerdem hätten Schwierigkeiten bei der baulichen Fertigstellung der Bettenstationen die personelle Planung beeinflußt. Zusätzliches Personal sei im übrigen auch für die Beteiligung der Bundeswehr am zivilen Rettungswesen (Rettungszentrum) ausgebildet und eingesetzt worden. Diese Darstellung kann nicht überzeugen. Der Mangel an Planung und Koordinierung wird dadurch nicht geheilt.

110. Seit dem Jahre 1972 betreibt die Bundeswehr gemeinsam mit der Hochschule fachärztliche Untersuchungsstellen und Ambulanzen für Soldaten und Zivilpatienten, und zwar für die Fachbereiche Augen und Hals, Nasen und Ohren, seit Oktober 1973 auch für Dermatologie und Venerologie. Nach der Zusatzvereinbarung vom März 1973 obliegt die Leitung der Untersuchungsstellen und Ambulanzen den Sanitätsoffizieren der Bundeswehr. Personal und Gerät für die fachärztlichen Untersuchungsstellen werden von der Bundeswehr, für die Ambulanzen von der Hochschule gestellt. Der medizinische Sachbedarf wird getrennt beschafft. Die Kosten für die Bereitstellung und die Bewirtschaftung der Räume trägt die Hochschule.

Obwohl nur etwa jeder fünfte in den Untersuchungsstellen und Ambulanzen behandelte Patient ein Soldat der Bundeswehr ist, die Zivilpatienten also weitaus überwiegen, wird der Bund an den Einnahmen aus ihrer Behandlung nicht beteiligt.

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für gerechtfertigt.

Der Bundesminister hat erklärt, er sei bei der vertraglichen Regelung davon ausgegangen, daß die unentgeltliche Bereitstellung der Räume und die Übernahme der Kosten für ihre Bewirtschaftung durch die Hochschule eine angemessene Gegenleistung gegenüber den Leistungen des Bundes darstelle. Da das Land Baden-Württemberg nicht bereit sei, den Bund an den Einnahmen für Kassenpatienten zu beteiligen, habe er den Vertrag vorsorglich zum 31. Dezember 1976 gekündigt. An den Einnahmen aus der Behandlung von Privatpatienten werde der Bund nunmehr in Höhe von rd. 5 v. H. beteiligt; die Möglichkeiten einer weitergehenden Beteiligung würden noch geprüft.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die Interessen des Bundes durch die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der fachärztlichen Untersuchungsstellen und Ambulanzen nicht angemessen gewahrt worden sind. Auf eine Beteiligung des Bundes an den Einnahmen aus der Behandlung von Kassenpatienten durfte nicht von vornherein verzichtet werden, zumal nicht feststand, in welchem Umfang Zivilpatienten untersucht und behandelt würden. Die bereitgestellten Räume werden im übrigen nicht von der Bundeswehr allein, sondern auch von der Hochschule genutzt.

111. Im Februar 1972 wurde damit begonnen, in den Städtischen Krankenanstalten eine fachärztliche Untersuchungsstelle der Bundeswehr für Radiologie einzurichten. 1974 und 1975 wurden dort ein Sanitätsoffizier (Facharzt) und vier bis fünf medizinisch-technische Assistenten der Bundeswehr beschäftigt. Zwei dieser Assistenten und eine Krankenschwester wurden jedoch ständig an anderer Stelle eingesetzt. In der Untersuchungsstelle werden fast ausschließlich (mehr als 90 v. H.) Zivilpatienten behandelt.

Eine besondere Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Fachbereich Radiologie mit der Hochschule bzw. mit der Stadt Ulm ist nicht getroffen worden. Einnahmen fließen dem Bund nicht zu.

Der geringe Anteil von Soldaten zeigt, daß die Inbetriebnahme der Untersuchungsstelle mit einer derartigen Personalausstattung nicht gerechtfertigt war. Der Bundesminister hätte zumindest vereinbaren müssen, daß bei überwiegender oder ausschließlicher Inanspruchnahme durch Zivilpatienten die Leistungen des Bundes vergütet werden. Auch hätte der liquidationsberechtigte Arzt verpflichtet werden müssen, Honoraranteile an den Bund abzuführen.

Der Bundesminister hat erklärt, daß den Leistungen der Bundeswehr entsprechende Gegenleistungen der Hochschule und der Stadt Ulm gegenüberstünden; so stellten die Hochschule und die Stadt 3 Röntgengeräte mit Personal, an denen auch Soldaten der Bundeswehr unentgeltlich geröntgt würden. Die von ihm geltend gemachte Forderung auf Erstattung der Personalkosten für den die Untersuchung leitenden Sanitätsoffizier, der seit dem 1. Februar 1973 zugleich Leiter der Abteilung Radiologie der Städtischen Krankenanstalten Ulm ist, habe die

Stadt mit dem Hinweis auf fehlende vertragliche Vereinbarungen abgelehnt, sich jedoch bereit erklärt, Personalkosten für die Zeit vom 1. Mai bis 31. Dezember 1975 in Höhe von rd. 96 000 DM ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zu übernehmen.

Der Bundesrechnungshof kann sich der Auffassung des Bundesministers nicht anschließen. Bei dem hohen Anteil an Zivilpatienten fällt die kostenlose Untersuchung von Soldaten durch die Hochschule und die Städtischen Krankenanstalten nicht ins Gewicht und ist daher nicht als angemessene Gegenleistung anzusehen. Der Bundesrechnungshof hält eine Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung im Verhältnis Bund—Land für erforderlich.

112. Da die Hochschule Ulm die im BwKrhs vorgesehene Abteilung für Dermatologie und Venerologie möglichst bald für ihre Lehrzwecke nutzen wollte, jedoch nicht in der Lage war, die benötigten Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen, stellte die Bundeswehr in dem 100 km entfernten BwKrhs Kempten eine 42-Bettenstation bereit. Das BwKrhs wurde dazu umgebaut. Personal und Gerät für die neue Abteilung stellte die Bundeswehr, der stationäre Betrieb wurde im März 1974 aufgenommen. In der Zeit vom 1. März 1974 bis zum 31. Dezember 1975 waren durchschnittlich 15 Betten belegt, davon nur 3 mit Soldaten.

Die Einrichtung einer solchen Abteilung in dem kleinen schlecht genutzten BwKrhs Kempten war nicht erforderlich. Dem Drängen der Hochschule hätte nicht nachgegeben werden dürfen, bevor nicht die Erstattung der Mehrkosten durch das Land Baden-Württemberg gesichert war. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, mit dem Land über eine Kostenerstattung zu verhandeln.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Berufung von Sanitätsoffizieren zu Lehrstuhlinhabern der Hochschule Ulm habe ihn veranlaßt, die Abteilung für Dermatologie und Venerologie für die Ausbildung von Studierenden im BwKrhs Kempten zur Verfügung zu stellen. Das Land habe, um Doppelinvestitionen zu vermeiden, der Bundeswehr für dieses Fachgebiet die alleinige Vertretung übertragen. Im Neubau des BwKrhs Ulm sei im übrigen jetzt vorgesehen, von den 60 Betten dieser Abteilung 50 Betten mit Zivilpatienten zu belegen, um für die Ausbildung von Medizin-Studierenden Patienten zur Verfügung zu haben. Bei dieser Sachlage bestehe keine Aussicht, das Land an den Kosten zu beteiligen.

Die Argumente des Bundesministers können nicht überzeugen. Die Berufung von Bundeswehrangehörigen zu Lehrstuhlinhabern kann den Bund nicht verpflichten, auch die mit der Lehrtätigkeit verbundenen Ausgaben zu tragen. Dies ist vielmehr Sache des Landes. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß vor der Einrichtung der Bettenstationen entsprechende Vereinbarungen mit dem Land hätten getroffen werden müssen. Die Absicht des Bundesministers, auch die Bettenkapazität der im neuen BwKrhs einzurichtenden Abteilung für Dermatologie und Venerologie fast ausschließlich Zivilpatienten vorzubehalten, erscheint dem Bundesrechnungshof schon von der Aufgabenstellung eines BwKrhs her nicht vertretbar. Dem Bestreben, Kosten für die Behandlung von Soldaten in zivilen Krankenanstalten einzusparen, wird dadurch entgegengewirkt.

113. Im September und November 1974 nahm die Bundeswehr stationäre Abteilungen für Augen und Hals, Nasen und Ohren in den städtischen Kliniken Ulm in Betrieb. Diese Bettenstationen sollten überwiegend dem klinischen Unterricht der Hochschule dienen. Personal und Material stellte die Bundeswehr, die benötigten Räume mietete sie von der Stadt Ulm. Der Stadt wurde vertraglich das Recht eingeräumt, Zivilpersonen einzuweisen, für die Bundeswehr die Behandlungskosten in Rechnung zu stellen und vom Rechnungsbetrag 10 v. H. als Verwaltungskostenanteil einzubehalten.

In der Augenabteilung werden fast ausschließlich (97 v. H.) und in der Hals-, Nasen-, Ohrenabteilung überwiegend Zivilpatienten (83 v. H.) behandelt. Im Jahre 1975 behielt die Stadt Ulm von den der Bundeswehr zustehenden Pflegekosten mehr als 250 000 DM als Verwaltungskostenanteil ein.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Einrichtung der Fachabteilungen, die vor Inbetriebnahme des Neubaues des BwKrhs ohnehin nicht notwendig erscheine, unter so einseitig den Bund belastenden Bedingungen nicht vertretbar sei.

Der Bundesminister hat erwidert, er habe in einer Zwangslage handeln müssen, da die Hochschule ihre Zusage, die erforderlichen Räume bis zur Inbetriebnahme des BwKrhs zur Verfügung zu stellen, nicht eingehalten habe. Die Bundeswehr hätte aber inzwischen Personal und Gerät schon bereitgestellt gehabt und die Hochschule habe auf die Einrichtung der Fachabteilung gedrungen, um den klinischen Unterricht spätestens am 1. September 1974 aufnehmen zu können. Auch in den Fachrichtungen Augen und Hals, Nasen und Ohren habe die Hochschule der Bundeswehr inzwischen die alleinige Lehrtätigkeit übertragen. Es müßten deshalb auch im neuen BwKrhs von je 60 Betten einer Abteilung je 50 Betten zivilen Patienten vorbehalten bleiben. Der Hochschule sei insoweit eine Zusage erteilt worden. Unter diesen Umständen bestehe keine Aussicht, das Land zu einer Kostenbeteiligung heranzuziehen.

Der Bundesrechnungshof kann diese Gründe nicht anerkennen. Die Einrichtung der Abteilungen, die fast ausschließlich den Ausbildungsbelangen der Hochschule zugute kommen, hätte nicht vor der verbindlichen Zusicherung des Landes Baden-Württemberg, Mehrkosten (Erhöhung der Bettenzahl) zu übernehmen, in Angriff genommen werden dürfen. Im übrigen gelten die Bedenken, die der Bundesrechnungshof gegen die Einrichtung der Abteilung Dermatologie und Venerologie hat (vgl. Nr. 112), auch hier.

114. Der Gesamtbedarf an medizinisch-technischer Einrichtung für den Neubau des BwKrhs Ulm stieg von zunächst 42 Millionen DM um 55 Millionen DM auf insgesamt 97 Millionen DM an. Der Bundesminister hat den Mehrbedarf (= rd. 130 v. H.) vorwiegend mit der Änderung der Sanitätsausstattungssätze und mit zusätzlichen Vorhaben begründet. Er hat eine gutachtliche Überprüfung des Mehrbedarfs in Aussicht gestellt.

Den angegebenen Mehrbedarf für die Ausstattung des BwKrhs mit medizinisch-technischer Einrichtung wird der Bundesminister im einzelnen noch nachzuweisen und die zusätzlichen Vorhaben zu erläutern haben.

115. Zusammenfassend bleibt zu bemerken:

Die angespannte Personallage im Sanitätsdienst der Bundeswehr sowie das Bestreben, den Sanitätsdienst effektiver und attraktiver zu gestalten, lassen die Bemühungen des Bundesministers um eine möglichst frühzeitige Zusammenarbeit des BwKrhs Ulm mit der Hochschule verständlich erscheinen.

Angesichts des Vorbehalts des Bundesministers der Finanzen, daß über den für die ärztliche Versorgung von Soldaten erforderlichen Aufwand hinaus dem Einzelplan 14 keine weiteren Kosten angelastet werden dürfen, hätte sich der Bundesminister aber zunächst Klarheit über die finanziellen Auswirkungen seiner Maßnahmen verschaffen müssen. Die durch die Zusammenarbeit mit der Hochschule zu erwartenden Verflechtungen machten nicht nur eine klare Konzeption, sondern vor allem eine sorgfältige Kostenanalyse erforderlich, um Nachteile für den Bund von vornherein zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Tatsache, daß der Bundesminister die ihm wünschenswert erscheinenden Maßnahmen in Angriff genommen hat, ohne ihre finanziellen Auswirkungen zu bedenken, einen Verstoß gegen den Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Wenn die notwendigen vertraglichen Abmachungen rechtzeitig und in einer den Leistungen des Bundes entsprechenden Weise getroffen worden wären, hätten sich erhebliche Mehrausgaben vermeiden lassen. Die Bemühungen des Bundesministers, das Versäumte nachzuholen, sind — wie sich gezeigt hat — wenig erfolgreich gewesen. Der Bundesminister hätte nach Meinung des Bundesrechnungshofes seine Belange besser wahren müssen, er hätte seine eigenen Leistungen von vornherein von entsprechenden Gegenleistungen abhängig machen müssen. Soweit sich in einzelnen Fällen ein angemessener Ausgleich nicht mehr erzielen läßt, wird der Bundesminister die Haftungsfrage zu prüfen haben.

Er wird außerdem dafür sorgen müssen, daß die Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen der Hochschule und dem Bundeswehrkrankenhaus, die hinsichtlich der Leistungen und Gegenleistungen zwischen Bund und Land ausgewogen sein müssen, baldmöglichst abgeschlossen bzw. überarbeitet werden.

Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 03)

Bundeswehrverwaltung und Personalausgaben für das Zivilpersonal bei den Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 04)

Haushaltsjahr 1976 und früher

Dienststellen der Bundeswehr im Ausland

116. Bundesdienststellen im Ausland erfordern auch wegen der hohen Auslandsbezüge und Umzugskosten erhebliche Ausgaben. Über die Organisation und Stellenbesetzung der Zentralen Deutschen Verbindungsstelle in Portugal berichtete der Bundesrechnungshof zuletzt in Nummern 141 und 142 seiner Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1971 (Drucksache 7/1242).

Inzwischen hat er weitere Auslandsdienststellen daraufhin untersucht, ob sich deren Kosten durch bessere Organisation mit geringerem Personaleinsatz ohne sachliche Nachteile für die Erfüllung ihrer Aufgaben vermindern lassen.

Deutscher Militärischer Bevollmächtigter in USA/Kanada, Washington

117. Der Deutsche Militärische Bevollmächtigte in USA/Kanada ist eine zentrale militärische Dienststelle.

Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat der Bundesminister ihr nach dem Organisations- und Stellenplan von 1974 136 Dienstposten, und zwar für

28 Offiziere,

38 Unteroffiziere,

9 Beamte,

51 Angestellte (davon 17 Ortskräfte) und

10 Arbeiter (nur Ortskräfte)

zugestanden.

118. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß

— die organisatorische Gliederung der Dienststelle in teilweise kleine Gruppen und kleinste Dezernate zu aufwendig ist,

— mehrere Organisationseinheiten entbehrlich sind,

— die Personalausstattung nicht immer dem tatsächlichen Arbeitsanfall entspricht und ohne sachliche Nachteile vermindert werden kann.

Folgende Beispiele verdeutlichen das Prüfungsergebnis:

Für einen Oberst als Chef des Stabes, zugleich Vertreter des Dienststellenleiters, hat der Bundesminister einen Dienstposten der BesGr B 3 eingerichtet. Die Dienststelle hat vorwiegend weisungsgebundene logistische Aufgaben und keine entscheidenden

taktischen Führungsaufgaben durchzuführen. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Koordinierung der Stabsarbeit, wie sie bei Kommandobehörden erforderlich ist. Ein Chef des Stabes wird daher nicht benötigt und kann auch mit der Vertretung des Leiters nicht ausgelastet werden.

Die Gruppe Logistik mit insgesamt 10 Dienstposten ist in die Dezernate „Verfahren", „Verkehrsführung" und „Statistik" gegliedert, von denen zwei Dezernate mit nur je zwei Dienstposten und das dritte Dezernat mit 5 Dienstposten ausgestattet sind. Die Bildung solcher Kleinstdezernate und deren Zusammenfassung zu einer Gruppe sind unzweckmäßig und personal- und arbeitsaufwendig. Die Gruppe „Rüstungswirtschaftliche Zusammenarbeit" soll nach der Tätigkeitsbeschreibung in der Stärke- und Ausrüstungsnachweisung die Belange auf dem rechtlichen und wirtschaftlichen Gebiet der Rüstung gegenüber den Regierungen der USA und Kanadas vertreten. Bei dieser Gruppe hat der Bundesrechnungshof nach der tatsächlichen Geschäftslage keine Aufgaben vorgefunden, die ihre Beibehaltung rechtfertigen könnten. Zwar ist sie mitunter mit vorbereitenden organisatorischen Aufgaben für Besprechungen in den USA betraut worden; doch können solche Aufgaben ohne weiteres von anderen Stabsstellen der Dienststelle wahrgenommen werden.

119. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister im August 1975 mitgeteilt und ihm vorgeschlagen, die Dienststelle straffer zu gliedern und ihre personelle Ausstattung um etwa 11 v. H. zu verringern. Insgesamt halte er 15 Dienstposten, und zwar für 9 Soldaten (davon 6 Offiziere, 3 Unteroffiziere) und 6 Zivilbedienstete für entbehrlich.

Erst im April 1976 hat der Bundesminister mitgeteilt, er werde die Aufgabenstellung und Organisation der Dienststelle überprüfen.

Eine von ihm gebildete Arbeitsgruppe hat im Mai 1976 örtliche Erhebungen in Washington durchgeführt. Beauftragte des Bundesministers der Finanzen und des Bundesrechnungshofes haben sich beteiligt. Die Arbeitsgruppe hatte bei ihren Erhebungen eine teilweise veränderte Aufgabenstellung zu berücksichtigen, weil die Dienststelle inzwischen die bundeswehreigene Lufttransportabfertigungsanlage auf dem internationalen Flugplatz Washington eingerichtet und übernommen hatte und seitdem den Materialumschlag in eigener Regie durchführt.

Gleichwohl hat die Arbeitsgruppe die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen bestätigt und sich seinen Vorschlägen angeschlossen. In ihrem Bericht vom Juli 1976 hat sie vorgeschlagen, die Organisation zu straffen und gleichzeitig Dienstposten für 5 Offiziere, 2 Unteroffiziere, 4 Beamte und 6 Angestellte (davon 4 bei der Dienststelle eingesetzte Fremdsprachenassistentinnen) zurückzuziehen.

Der Bundesminister hat erst mit Wirkung vom 1. Dezember 1976 die Straffung der Organisation verfügt und durch einen ab 1. Januar 1977 gültigen Organisations- und Stellenplan die Personalausstattung verringert. Doch hat er die in der Gruppe „Rüstungswirtschaftliche Zusammenarbeit" entbehrlichen drei Dienstposten zunächst noch belassen, weil die „Entscheidung über eine anderweitige Zuordnung dieser Aufgaben erst im I. Quartal 1977 getroffen" werden soll. Diese vorgesehene Entscheidung hätte aber schon aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 19. August 1975 vorbereitet und unverzüglich getroffen werden können, nachdem die Arbeitsgruppe im Mai 1976 zum gleichen Ergebnis gekommen war.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit unvereinbar, daß nicht benötigte Dienstposten der Dienststelle noch vorübergehend belassen und Rückversetzungen aus dem Ausland ins Inland dadurch verzögert werden.

Der Bundesminister wird deshalb unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zu treffen haben, damit weitere unnötige Ausgaben vermieden werden.

Bundeswehrverwaltungsstelle Frankreich, Fontainebleau

120. Der Bundesrechnungshof hat auch die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf dieser Bundeswehrverwaltungsstelle geprüft. Sie wurde 1958 eingerichtet und hat in der Hauptsache das in Frankreich ständig oder vorübergehend national oder integriert eingesetzte militärische und zivile Personal der Bundeswehr verwaltungsmäßig und wirtschaftlich zu betreuen. Nach dem Organisations- und Dienstpostenplan von 1974 hat der Bundesminister ihr insgesamt 48 Dienstposten (18 Beamte, 20 Angestellte und 10 Arbeiter) zugestanden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich die Geschäftsverteilung und der Dienstbetrieb bei der Verwaltungsstelle weiter straffen und damit einzelne Arbeitsabläufe rationeller gestalten lassen. Er hat dies dem Bundesminister im April 1976 mitgeteilt und ihm gleichzeitig empfohlen, die Personalausstattung um etwa 20 v. H. zu vermindern. Dadurch werde die sach- und zeitgerechte Erfüllung der der Verwaltungsstelle übertragenen Aufgaben nicht beeinträchtigt.

Der Bundesminister hat den Anregungen des Bundesrechnungshofes inzwischen im wesentlichen entsprochen und 9 Dienstposten, und zwar 4 für Beamte (davon 1 BesGr A 15), 2 für Angestellte und 3 für Arbeiter zurückgezogen.

Über eine dadurch mögliche Verringerung von Planstellen/Stellen im Haushalt müßte noch entschieden werden.

Verschiedene Titel

Haushaltsjahr 1977 und früher

Organisation der Bundeswehrverwaltung

121. Im Saarland bestehen drei Kreiswehrersatzämter. Der Bundesminister hatte den Bundesminister der Finanzen gebeten, zuzustimmen, daß

— für das Kreiswehrersatzamt Saarbrücken mit den anderen in Saarbrücken verstreut in Mietobjekten untergebrachten Einheiten und Dienststellen der Bundeswehr ein zentrales Dienstgebäude errichtet,

— für das teilweise in einem Mietobjekt untergebrachte Kreiswehrersatzamt Saarlouis der seit längerem geplante Neubau eines Dienstgebäudes erstellt

und

— für das Kreiswehrersatzamt St. Wendel ein von der Kreisstadt St. Wendel angebotenes Verwaltungsgebäude gekauft werden könne.

Der Bundesminister der Finanzen bat zunächst den Bundesrechnungshof, sich dazu zu äußern.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Organisation der Kreiswehrersatzämter im Saarland untersucht und empfohlen, die Kreiswehrersatzämter St. Wendel, Saarlouis und Saarbrücken organisatorisch zum Kreiswehrersatzamt Saarbrücken zusammenzufassen.

Die Zusammenlegung der Ämter im Saarland wird die Belange der Wehrpflichtigen nicht beeinträchtigen. Ihre An- und Rückreise zu und von der Musterung in Saarbrücken an einem Tag ist bis auf wenige Ausnahmen möglich; Eignungs- und Verwendungsprüfungen werden für die Wehrpflichtigen im Saarland schon bisher zentral in Saarbrücken durchgeführt.

122. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgeschlagen, bei der Zusammenlegung der Ämter eine Facharztstation (sog. Musterungszentrum) einzurichten, die sowohl für die Wehrpflichtigen als auch für die Bundeswehr erhebliche Vorteile bringt. In einer solchen Station können Fachärzte und Spezialgeräte eingesetzt und die ärztlichen Untersuchungen besser und wirtschaftlicher vorgenommen werden. Die Untersuchungsergebnisse können fast immer am Musterungstag den Hauptmusterungsärzten zugehen, und diese können den Tauglichkeitsgrad des Wehrpflichtigen noch am selben Tag bestimmen.

Außerdem verringern sich die Kosten für fachärztliche Untersuchungen bei freipraktizierenden Ärzten. Die bereits bei mehreren Kreiswehrersatzämtern eingerichteten Facharztstationen haben sich bewährt (vgl. auch Weißbuch 1973/74 S. 230).

123. Bei Zusammenlegung der drei Kreiswehrersatzämter im Saarland werden über 40 Dienstposten, die überwiegend besetzt sind, entbehrlich. Insgesamt können an Personal- und Betriebskosten (einschließlich der Kosten für fachärztliche Untersuchungen von Wehrpflichtigen bei freipraktizierenden Ärzten) für diesen Bereich jährlich etwa 1,3 Millionen DM eingespart werden. Hinzu kommt, daß eine größere Behörde auch rationeller arbeiten und Arbeitsspitzen besser ausgleichen kann.

Schließlich erübrigen sich bei Errichtung eines zentralen Dienstgebäudes in Saarbrücken der Neubau in Saarlouis und der Erwerb eines Verwaltungsgebäudes in St. Wendel.

Der Bundesminister hat im Januar 1977 mitgeteilt, er habe sich nach erneuter Prüfung entschlossen, die Kreiswehrersatzämter St. Wendel, Saarlouis und Saarbrücken zu einem Kreiswehrersatzamt mit Facharztstationen (sog. Musterungszentrum) in Saarbrücken zusammenzufassen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister die organisatorische Zusammenfassung der drei Kreiswehrersatzämter im Saarland alsbald in die Wege leitet.

124. Der Bundesrechnungshof hat auch den Stellenbedarf der Kreiswehrersatzämter für die Fach- und Arbeitsgebiete, die die Wehrersatz- und Mob-Angelegenheiten bearbeiten, untersucht.

Der Bundesminister bemißt und richtet in diesem Bereich die Dienstposten für die Hilfssachbearbeiter und Bürokräfte ein nach einem zuletzt im Jahre 1970 überarbeiteten Personalberechnungsschlüssel. Inzwischen jedoch nutzen die Kreiswehrersatzämter für die Erfüllung der Aufgaben des Wehrersatzwesens weitgehend die automatisierte Datenverarbeitung, wodurch die Hilfssachbearbeiter und Bürokräfte entlastet worden sind.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Anwendung des bisherigen Personalberechnungsschlüssels nicht mehr für berechtigt.

Er hat dem Bundesminister empfohlen, den Personalberechnungsschlüssel und die personelle Ausstattung dem tatsächlichen Arbeitsanfall anzupassen und bei allen Kreiswehrersatzämtern die entbehrlichen Dienstposten für Hilfssachbearbeiter und Bürokräfte zurückzuziehen. Insgesamt könnten im Fachgebiet II (Allgemeine Wehrersatz- und Mob-Angelegenheiten) der 98 Kreiswehrersatzämter etwa 500 Dienstposten für Beamte und Angestellte entfallen, die jährlich Personal- und Betriebskosten von etwa 15 Millionen DM verursachen.

125. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, er lasse bereits seit Mai 1974 die Zweckmäßigkeit der bei den Behörden und Dienststellen der Bundeswehrverwaltung bislang angewandten Verfahren und Methoden im Hinblick auf die geänderten Erfordernisse prüfen. Eine Arbeitsgruppe erarbeite für die Fachgebiete II der Kreiswehrersatzämter Grundlagen, die darauf abzielten, die Verwaltungsabläufe kosten- und zeitsparend zu gestalten sowie neue Personalbemessungskriterien festzulegen. Der Bundesminister rechnet damit, daß diese Untersuchungen im Jahre 1977 abgeschlossen und neue Personalberechnungsschlüssel angewandt werden können.

Der Bundesminister hat weiterhin mitgeteilt, er habe bereits 116 Dienstposten bei den Fachgebieten II der Kreiswehrersatzämter zurückgezogen. Über eine dadurch mögliche Verringerung von Planstellen/Stellen im Haushalt ist noch nicht entschieden.

Der Bundesrechnungshof hält dies noch nicht für ausreichend. Der Bundesminister wird seine Untersuchungen beschleunigt weiterzuführen haben, damit die Personalausstattung unverzüglich dem tatsächlichen Bedarf angepaßt werden kann.

Unterbringung

(Kapitel 14 12)

Haushaltsjahr 1976

Bau bundeswehreigener Schwimmhallen

126. Der Bundesrechnungshof hat über den Bau bundeswehreigener Schwimmhallen erstmals in seiner Bemerkung für das Haushaltsjahr 1971 (Drucksache 7/1242 Nr. 170 bis 172) berichtet und Bedenken gegen das im Weißbuch 1970 veröffentlichte Programm des Bundesministers erhoben, das für jeden Standort mit mehr als 4 000 Soldaten und jeden Schulstandort eine eigene Schwimmhalle vorsah. Erhebungen des Bundesrechnungshofes hatten seinerzeit ergeben, daß in den meisten Standorten, in denen bundeswehreigene Schwimmhallen geplant waren, entweder kein Bedarf bestand oder aber die Möglichkeit zur Nutzung der Halle sich als so gering erwiesen, daß der Aufwand nicht zu rechtfertigen gewesen wäre.

Der Bundesminister hat die Einwendungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt und sein Programm erheblich gekürzt. In einer Besprechung zwischen dem Bundesminister, dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesrechnungshof im Oktober 1974 wurde Einigkeit erzielt, an dem Bau von Schwimmhallen nur noch in Schul- und Großstandorten festzuhalten, in denen der Bedarf nicht durch die Mitbenutzung vorhandener oder geplanter kommunaler Hallenbäder gedeckt werden kann. Die Mitbenutzung ziviler Schwimmhallen sollte die Regel, der Bau bundeswehreigener Schwimmhallen die Ausnahme bleiben. Über den Bau solcher Schwimmhallen sollte im übrigen erst nach einer Überprüfung des Standortes mit Beteiligung des Bundesrechnungshofes entsprechend dem Verfahren bei der Prüfung der Betreuungseinrichtungen entschieden werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages hat am 14. Mai 1975 die Bemerkung des Bundesrechnungshofes sowie die Ausführungen des Bundesministers, der sein Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof bestätigte, zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bundesminister hat den Bedenken des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen und sich bemüht, eine bessere Ausnutzung der Schwimmhallen zu erreichen. Neueste Erhebungen in der Zeit von Juli 1975 bis Juli 1976 lassen jedoch erkennen, daß die Schwimmhallen nach wie vor während der Dienststunden der Soldaten häufig leerstehen oder nur unzureichend genutzt werden.

127. Mit der Errichtung neuer Schwimmhallen hat der Bundesminister — schon im Hinblick auf die Erhebungen über die Ausnutzung der vorhandenen Schwimmhallen — zunächst zurückgehalten und Vorhaben, gegen die der Bundesrechnungshof Bedenken erhoben hatte, aus dem Programm gestrichen. Neuerdings ist er jedoch bestrebt, an dem Bau von Schwimmhallen auch dann festzuhalten, wenn nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kein Bedarf besteht oder eine volle Nutzung nicht gewährleistet ist. Im März 1976 teilte der Bundesminister dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesrechnungshof mit, daß er beabsichtige, u. a. in Münsingen eine bundeswehreigene Schwimmhalle zu bauen. Der Bau einer Schwimmhalle rechtfertige sich hier schon wegen der besonders ungünstigen klimatischen Verhältnisse, die eine Benutzung des kommunalen Freibades nur in geringem Umfange zuließen. Der Bedarf könne jedenfalls dadurch nicht gedeckt werden. Die neue Schwimmhalle sollten auch die Truppenteile aus dem 20 km entfernten Engstingen benutzen. Im übrigen stünden der übenden Truppe, wenn der Übungsbetrieb wegen der Witterungsverhältnisse unterbrochen werden müsse, keine ausreichenden Betreuungseinrichtungen zur Verfügung.

Der Bundesminister der Finanzen bat den Bundesrechnungshof im März 1976, zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen und teilte mit, daß er es nicht für vertretbar halte, auch die übende und daher nur zeitweilig anwesende Truppe bei der Prüfung des Bedarfs an Schwimmstunden zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof verwies in seiner Stellungnahme vom April 1976 auf das Ergebnis der Besprechung vom Oktober 1974, wonach über den Bau von Schwimmhallen grundsätzlich erst nach einer Überprüfung des Standortes entschieden werden sollte. Die dem Bundesrechnungshof für Münsingen übersandten Unterlagen reichten für eine Beurteilung allein nicht aus. Im übrigen solle mit einer Erörterung über den Bau weiterer Schwimmhallen gewartet werden, bis die Erhebungen über die Nutzung der vorhandenen Schwimmhallen abgeschlossen seien. Erst dann ließe sich beurteilen, ob die Bemühungen des Bundesministers um eine Intensivierung der Schwimmausbildung erfolgreich gewesen seien und der Bau weiterer Schwimmhallen verantwortet werden könne.

Im Mai 1976 teilte der Bundesminister der Finanzen dem Bundesrechnungshof mit, er habe dem Bau der Schwimmhalle in Münsingen ausnahmsweise zugestimmt, bevor beide Ressorts und der Bundesrechnungshof den Bedarf gemeinsam überprüft hätten. Er sei dabei davon ausgegangen, daß die Prüfung weiterer Unterlagen und zusätzliche örtliche Erhebungen nach den Darlegungen des Bundesministers den Baubeginn lediglich verzögern, die Entscheidung für den Bau jedoch nicht beeinflussen würden. Das Verfahren zur Überprüfung der Notwen-

digkeit des Baues der restlichen Schwimmhallen werde dadurch nicht berührt.

Seine Entscheidung hat der Bundesminister der Finanzen nach einer Besprechung des Staatssekretärs des Bundesministers mit dem Parlamentarischen Staatssekretär des Bundesministers der Finanzen getroffen.

128. Im April 1976 unterrichtete der Bundesminister den Bundesminister der Finanzen, daß er in Oldenburg i. O. eine Schwimmhalle bauen wolle. Der Bundesminister der Finanzen teilte dem Bundesminister daraufhin mit, daß er seine Zustimmung zum Bau dieser und weiterer Schwimmhallen von dem Ergebnis der 1974 vereinbarten gemeinsamen Bedarfsprüfung mit dem Bundesrechnungshof abhängig mache. Ohne darauf einzugehen, erbat der Bundesminister im Juni 1976 erneut die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen zu dem Bauvorhaben. Unter Berufung auf Erhebungen der Wehrbereichsverwaltung begründete er die Notwendigkeit des Baues einer bundeswehreigenen Schwimmhalle mit einem Bedarf von 56,3 Schwimmstunden in der Woche, der durch die in Oldenburg vorhandenen Schwimmeinrichtungen — ein mit einer Bundesfinanzhilfe von 1 Million DM gefördertes städtisches Hallenbad, ein beheiztes städtisches und ein beheiztes bundeswehreigenes Freibad — nicht gedeckt werden könne.

Der Bundesrechnungshof teilte dem Bundesminister im Juli 1976 mit, daß er seine Bedenken gegen den Bau einer bundeswehreigenen Schwimmhalle in Oldenburg, die er bereits anläßlich einer örtlichen Prüfung im Oktober 1972 geäußert hatte, aufrechterhalte. Auch der Bundesminister der Finanzen verblieb zunächst bei der Ablehnung des Vorhabens.

Im August 1976 unterrichtete der Bundesminister der Finanzen jedoch den Bundesrechnungshof, daß er aufgrund ergänzender Darlegungen des Bundesministers dem Bau einer Schwimmhalle in Oldenburg zugestimmt habe.

Der Entscheidung des Bundesministers der Finanzen war ein Schriftwechsel zwischen den Parlamentarischen Staatssekretären beider Ressorts vorausgegangen, in dem der Bedarf an Schwimmstunden im Standort Oldenburg nochmals zur Sprache kam. Der Bundesminister berief sich dabei erneut lediglich auf den von ihm errechneten, vom Bundesrechnungshof jedoch bestrittenen Bedarf, der eine volle Ausnutzung der Schwimmhalle garantiere.

129. Der Bau einer bundeswehreigenen Schwimmhalle in Münsingen erscheint dem Bundesrechnungshof nicht vertretbar. Nach seinen Erfahrungen wird es nicht möglich sein, die Schwimmhalle auch nur annähernd auszulasten. In Münsingen selbst sind rd. 900 Soldaten stationiert, die die Halle allenfalls zehn Stunden in der Woche nutzen werden. Die weiteren rd. 2 000 deutschen und französischen Soldaten, die in ständigem Wechsel den Truppenübungsplatz besuchen, werden bei ihrem reichlichen Übungsprogramm nur selten in der Lage sein, von den Schwimmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Schließlich dürfte es auch mit dem Dienstbetrieb nicht vereinbar sein, aus dem 20 km entfernten Engstingen täglich mehrere hundert Soldaten zum Schwimmen nach Münsingen und zurück zu transportieren. Die Schwimmhalle aber etwa als Ersatz für fehlende Betreuungseinrichtungen anzusehen, würde der bisherigen Konzeption des Bundesministers widersprechen, wonach Schwimmhallen den Ausbildungsbelangen der Truppe dienen.

In Oldenburg hält der Bundesrechnungshof den Bau einer bundeswehreigenen Schwimmhalle zumindest nicht für so dringlich, daß nicht das Ergebnis der Erhebungen über die Auslastung vorhandener Schwimmhallen abgewartet werden kann. Selbst bei einem errechneten Bedarf von 56,3 Schwimmstunden in der Woche könnte nicht davon ausgegangen werden, daß die Schwimmhalle voll in Anspruch genommen wird. Schon jetzt wird die Kapazität der in Oldenburg vorhandenen Schwimmeinrichtungen während der Zeit, in der sie der Bundeswehr allein zur Verfügung steht, nach Angaben der Wehrbereichsverwaltung nur zu 50 v. H., bei Mitbenutzung nur zu etwa 35 v. H. genutzt. Für die Verwirklichung des Vorhabens aber muß zur Bedingung gemacht werden, daß die vorhandenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und darüber hinaus weiterer Bedarf besteht. Im übrigen sind zwei weitere kommunale Lehrschwimmhallen in Oldenburg geplant, für deren Förderung Bundesfinanzhilfen bis zur Höhe von 2,2 Millionen DM im Haushaltsvoranschlag für das Haushaltsjahr 1977 vorgesehen sind, so daß es möglich sein müßte, hier zusätzliche Schwimmstunden für Soldaten zu belegen. In seine Bedarfsberechnung hat der Bundesminister schließlich die Soldaten der Standorte Ahlhorn und Bad Zwischenahn einbezogen, denen Schwimmbäder an ihren Standorten zur Verfügung stehen. Dadurch verringert sich die Zahl der auf die Schwimmeinrichtungen in Oldenburg angewiesenen Soldaten und der Bedarf an Schwimmstunden erheblich.

130. Neben seinen sachlichen Einwendungen hat der Bundesrechnungshof auch gegen die Verfahrensweise Bedenken. Sie widerspricht der Vereinbarung vom Oktober 1974, die gemeinsame Bedarfsprüfungen unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes vorsieht. Der errechnete Bedarf an Schwimmstunden kann die gewünschte Nutzung nicht garantieren; die bisherigen Erfahrungen rechtfertigen es jedenfalls nicht, davon auszugehen, daß Schwimmhallen von der Truppe auch voll genutzt werden. Es hätte daher nahegelegen, den Bedenken des Bundesrechnungshofes Rechnung zu tragen und die geplanten Vorhaben vor ihrer Inangriffnahme einer besonders sorgfältigen Überprüfung zu unterziehen.

Welche Gesichtspunkte den Bundesminister der Finanzen veranlaßt haben, dem Bau der Schwimmhalle in Münsingen entgegen seiner bisher vertretenen Auffassung dann doch zuzustimmen, ist nicht ersichtlich. Im Falle Oldenburg hat der Bundesminister jedenfalls keine neuen Argumente vorgebracht. Die vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Bedenken hat er nur teilweise berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof kann erwarten, daß der Bundesminister sich mit den Bedenken des Bundesrechnungshofes eingehend auseinandersetzt, wenn seine Beteiligung an der Bedarfsermittlung vereinbart ist. Dieses Verfahren ist im übrigen nicht neu. Eine Mitwirkung des Bundesrechnungshofes ist auf Anregung des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages seinerzeit auch bei der Prüfung des Bedarfs an Betreuungseinrichtungen vereinbart worden. In den geschilderten Fällen sind die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die unzureichende Bedarfsprüfung außer acht gelassen worden, so daß befürchtet werden muß, daß sich der Bau der Schwimmhallen in Münsingen und Oldenburg als Fehlinvestition erweisen wird.

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß er an seiner Bedarfsrechnung festhalte. Mit dem Bau der Schwimmhalle in Münsingen sei inzwischen begonnen worden. Zu der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Verfahrensweise hat sich der Bundesminister nicht geäußert.

Bewilligungen im Rahmen der Mitgliedschaft zur NATO und zu anderen internationalen Organisationen

(Kapitel 14 22)

Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

Titel 671 01 und 686 04

Haushaltsjahr 1976 und früher

Zuweisungen für Betrieb und Wartung von NATO-Kraftstoffleitungen durch die Fernleitungs-Betriebsgesellschaft mbH und Beiträge zu den Verwaltungs- und Betriebskosten des zentraleuropäischen Kraftstoffleitungssystems der NATO

131. Der Bundesrepublik obliegt es, die auf ihrem Gebiet gelegenen Einrichtungen des NATO-Pipelinesystems — Fernleitungen, Pumpstationen, Tanklager und dazugehörige Hilfseinrichtungen — zu betreiben, zu warten und instand zu setzen. Diese Aufgabe hat der Bundesminister der Fernleitungs-Betriebsgesellschaft mbH übertragen, die auf seine Veranlassung im Jahre 1956 zu diesem Zweck gegründet wurde. Die Gesellschaft beschäftigt zur Zeit rd. 750 Personen.

Die Pipeline-Einrichtungen selbst werden aus NATO-Infrastrukturmitteln finanziert. Für Transport, Umschlag und Lagerung der Kraftstoffe erhebt das Betriebsamt Europa-Mitte der NATO-Pipeline-Organisation von den Benutzern Gebühren. Diese decken jedoch die personellen und materiellen Betriebsaufwendungen nicht. Die Deckungslücke wird durch Beiträge der 8 Mitgliedstaaten nach einem vereinbarten Kostenteilungsschlüssel geschlossen. Der deutsche Beitrag (z. Z. 24 v. H.) war 1975 mit rd. 8,5 Millionen DM, 1976 mit 9,435 Millionen DM im Bundeshaushalt veranschlagt (Kapitel 14 22 Titel 686 04). Darüber hinaus muß die Bundesrepublik die Kosten tragen, die der Fernleitungs-Betriebsgesellschaft dadurch entstehen, daß die deutschen Bestimmungen für den Feuer- und Gewässerschutz aufwendigere Sicherheitsmaßnahmen vorschreiben als die der anderen Mitgliedstaaten. Vor allem die in den einzelnen Bundesländern unterschiedlichen wasserrechtlichen Sicherheitsanforderungen verursachen hohe Mehrkosten. Für solche zusätzliche Ausgaben der Bundesrepublik waren im Haushaltsjahr 1975 14,5 Millionen DM und im Haushaltsjahr 1976 18,85 Millionen DM veranschlagt (Kapitel 14 22 Titel 671 01).

Angesichts der von Jahr zu Jahr stark ansteigenden Ausgaben hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 1974 den Bundesrechnungshof gebeten zu prüfen, ob eine GmbH die geeignete Organisation für den Betrieb des NATO-Pipelinesystems in der Bundesrepublik ist oder ob ein Regiebetrieb diese Aufgabe der Landesverteidigung wirtschaftlicher durchführen könnte.

132. Der Bundesrechnungshof ist dieser Frage im Rahmen der Rechnungsprüfung nachgegangen und zu folgendem Ergebnis gekommen:

Für den Betrieb des NATO-Pipelinsystems auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland kommen nach den gegebenen Verhältnissen nur drei Organisationsformen in Frage:

Ein Betrieb durch militärische Einheiten,
ein Bundesbetrieb nach § 26 BHO
oder — wie bisher —
eine Gesellschaft des privaten Rechts (GmbH).

Von der Aufgabenstellung her wäre einer Betriebsführung durch militärische Einheiten der Vorzug vor allen anderen Betriebsformen zu geben. Eine solche Lösung, die schon 1956 nicht realisierbar war, muß auch heute noch vor allem deshalb ausscheiden, weil der Bundeswehr hierfür im Rahmen der festgelegten Personalstärke keine Stellen zur Verfügung stehen.

Ein Bundesbetrieb nach § 26 BHO verspräche gegenüber der derzeitigen Organisation Einsparungen bei der Umsatzsteuer, in geringem Umfang auch bei Gehältern der Führungskräfte, vor allem aber eine stärkere unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit des Verteidigungsressorts.

Diesen Vorteilen stünde aber der Nachteil gegenüber, daß bei Errichtung eines solchen Betriebes die bestehende, organisch gewachsene und funktionsfähige Organisation aufgelöst werden müßte. Dies wäre unumgänglich, da die Fernleitungs-Betriebsgesellschaft als Tochtergesellschaft einer anderen Gesellschaft aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht unmittelbar in einen Regiebetrieb des Verteidigungsressorts umgewandelt werden kann.

Die Nachteile und Kosten, die eine Auflösung der Fernleitungs-Betriebsgesellschaft und eine Neugründung und Neuorganisation verursachte, überstiegen die Vorteile, die daraus erwachsen könnten, bei weitem.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Aufgaben weiterhin durch die Fernleitungs-Betriebsgesellschaft wahrnehmen zu lassen.

Andererseits hält er es aber für unerläßlich, daß die Rechtsbeziehungen zwischen dem Bund und der Fernleitungs-Betriebsgesellschaft neu geregelt werden.

Insbesondere bedarf es gewisser Maßnahmen zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft des Pipelinesystems sowie der Neugestaltung des 20 Jahre alten Betriebsführungsvertrages. Dieser Vertrag muß alsbald an die gegenüber 1956 in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht stark veränderten Verhältnisse angepaßt und auch auf die Geschäfte ausgedehnt werden, die die Fernleitungs-Betriebsgesellschaft mittlerweile zusätzlich zu den NATO-Aufgaben für das Verteidigungsressort übernommen hat.

Der Bundesrechnungshof hat im Mai 1976 den Bundesministern der Verteidigung und der Finanzen seine Vorstellungen ausführlich dargelegt und ihnen eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die darauf hinzielen, die Einwirkungsmöglichkeit des Verteidigungsministers auf die Gesellschaft zu verbessern, die Einsatzbereitschaft des Pipelinesystems auf deutschem Gebiet zu sichern und die vorhandene materielle und personelle Kapazität besser zu nutzen.

Beide Bundesminister haben den Ausführungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen zugestimmt. Der Bundesminister der Verteidigung hat mitgeteilt, er habe bereits einen Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen in die Wege geleitet und mit Vorarbeiten für die Anpassung des Betriebsführungsvertrages an die derzeitigen Bedürfnisse begonnen.

Über verschiedene Einzelfragen sind die Erörterungen noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof verfolgt die Angelegenheit weiter.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

Verschiedene Kapitel und Titel

Haushaltsjahr 1975 und früher

133. Seit dem Jahr 1967 gewährt die Bundesregierung Stellen außerhalb der Bundesverwaltung finanzielle Hilfen zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung (DV). Grundlage für die Förderung war zunächst ein im April 1967 vom damaligen Bundesminister für wissenschaftliche Forschung (jetzt Bundesminister für Forschung und Technologie) vorgelegtes Fünfjahresprogramm, mit dessen Unterstützung der technologische Rückstand der deutschen DV-Industrie gegenüber internationalen Wettbewerbern abgebaut werden sollte. Da die Bundesregierung glaubte, dieses Ziel bis zum Auslaufen des Programms nicht erreichen zu können, hat sie im Jahre 1971 ein zweites DV-Programm mit gleicher Laufzeit folgen lassen. Für beide Programme hat sie bis Ende 1975 Bundesmittel in Höhe von rd. 2 Milliarden DM verausgabt. Da nach ihrer eigenen Einschätzung nur Teilziele erreicht werden konnten, hat sie inzwischen ein drittes DV-Programm verabschiedet, das für die DV-Förderung 1,6 Milliarden DM Bundesmittel „bis zum Ende der 70er Jahre" vorsieht.

Der Bundesrechnungshof und der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung haben sich vor und während der Laufzeit der beiden bisherigen Programme wiederholt zur DV-Förderung geäußert und dabei eine Reihe von Anregungen zu deren weiteren Durchführung gegeben (s. u. a. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für die Haushaltsjahre 1968 und 1969 — Drucksache VI/2697, Nr. 251 ff. —). Der Bundesminister hat diese Anregungen jedoch in seiner Förderungspraxis kaum beachtet.

134. In den Haushaltsjahren 1971 bis 1975 förderte der Bundesminister mit Zuwendungen in Höhe von rd. 225 Millionen DM Entwicklungsarbeiten an einem einheimischen Großrechnersystem. Dabei bemühte er sich zunächst, die Planungen zusammenzufassen, die die DV-Hersteller Siemens und AEG-Telefunken (AEG) Anfang des Jahres 1969 nebeneinander zur Konzipierung neuer, modular aufgebauter und vollkompatibler Rechnerfamilien begonnen hatten.

Als dieser Versuch zur Schaffung einer „Großrechnerunion" Mitte des Jahres 1971 gescheitert war, setzte der Bundesminister die Rechnerförderung ohne eine solche Basis fort. Auf Herstellerseite beteiligt waren nunmehr teils neben-, teils nacheinander die weiterhin getrennt arbeitenden Firmen Siemens und AEG, die auf Mitbetreiben des Bundesministers von den Firmen AEG und Nixdorf gegründete und nach knapp zweijährigem Wirken von der Firma Siemens übernommene Telefunken Computer GmbH (TC) sowie die gleichfalls unter Mitwirkung des Bundesministers zustande gekommene und ebenso nur vorübergehende lebensfähige UNIDATA, in der sich die Firma Siemens mit einem französischen und einem niederländischen DV-Hersteller ohne direkte Fusion zu kooperativem Vorgehen zusammengeschlossen hatte. Die von kostspieligen und zeitraubenden Umwegen gekennzeichneten Aktivitäten endeten schließlich damit, daß die bei der Firma Telefunken Computer GmbH laufenden Arbeiten an einem für Ende der 70er Jahre angekündigten Großrechnersystem alsbald nach deren Übernahme durch die Firma Siemens 1974 eingestellt wurden. Ein Teil des dadurch bei Telefunken Computer GmbH (jetzt: Computer Gesellschaft Konstanz mbH) freiwerdenden Entwicklungspersonals wurde von der Firma Siemens übernommen, die seither als einziger deutscher Hersteller mit Förderung des Bundesministers Rechnerentwicklungen in der mittleren und der oberen Leistungsklasse betreibt.

Der Bundesrechnungshof hat diese Förderungsmaßnahme geprüft und ist zu folgendem Ergebnis gelangt:

135. Der Bundesminister hat die Zuwendungen für die Entwicklung eines deutschen Großrechnersystems ohne ein langfristig angelegtes, sowohl fachlich wie gesamtpolitisch durchschaubares und durch sorgfältige Marktanalysen abgesichertes Konzept gewährt. Selbst als Mitte des Jahres 1971 die Bemühungen um die „Großrechnerunion" scheiterten und neue Beschlüsse — etwa über die Förderungswürdigkeit der von der Firma Telefunken Computer GmbH vorgetragenen Planungen — zu fassen waren, hat es der Bundesminister unterlassen, die Berechtigung einer Großrechnerförderung von Grund auf zu überdenken und vor allem die Absatzchancen eines deutschen Großrechners näher zu erkunden. Er verließ sich vielmehr auf die von der Firma Telefunken Computer GmbH geweckten Hoffnungen, die die alsbaldige Verfügbarkeit eines konkurrenzfähigen und deshalb in größerer Zahl absetzbaren Großrechners unterstellten, sich später aber als — vom Bundesminister so bezeichnete — „kapitale Fehleinschätzung" erwiesen.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Großrechnerförderung nicht zu den erhofften Erfolgen geführt hat. Die Ursachen hierfür seien jedoch nicht in einem fehlerhaften Verhalten auf seiner Seite zu suchen. Er sei von der partnerschaftlichen Zuarbeit der Industrie abhängig gewesen und habe sich auch nicht in der Lage gesehen, unternehmerische Erwartungen und Planungen aufgrund besserer Erkenntnisse messen oder gar korrigieren zu können. So sei es zu erklären, daß übertriebener Unternehmeroptimismus in der Großrechnerförderung ein zu langes Festhalten an überholten unternehmerischen Konzepten verursachen konnte.

Diese Ausführungen vermögen den Bundesrechnungshof nicht davon zu überzeugen. Denn es gab durchaus ernstzunehmende Anhaltspunkte dafür, daß Großrechner nur begrenzte Absatzchancen hatten, daß die Neuentwicklung derartiger Geräte — wenn überhaupt — nur im Rahmen vollkompatibler Rechnerfamilien vertretbar erscheinen konnte und daß die Umrüstung des für wissenschaftliche Zwecke entwickelten TR 440 auf eine kommerziell nutzbare und damit für den Markt interessantere Version nicht ohne beträchtlichen finanziellen und zeitlichen Aufwand zu verwirklichen war. So hatte etwa die ADV-Beratungsgesellschaft Diebold den Bundesminister in einer in seinem Auftrag erstellten und im Juli 1971 vorgelegten Studie zum zweiten DV-Programm darauf hingewiesen, daß nach ihren Untersuchungen „Großrechner nur in begrenzter Zahl abgesetzt werden" könnten und ihre „isolierte Entwicklung wirtschaftlich wenig sinnvoll" erscheine. Gegen eine positive Beurteilung sprach ferner die Tatsache, daß ein so potenter und markterfahrener Hersteller wie die Firma Siemens von einer Beteiligung an der damaligen Großrechnerentwicklung absah, weil er diese für „auf die Dauer defizitär" hielt und nicht „auf die Dauer Kostgänger des deutschen Steuerzahlers" sein mochte. Eine gezielte Umfrage bei potentiellen Großrechnerkunden — insbesondere dort, wo der Einsatz von DV-Anlagen mit Haushaltsmitteln finanziert wird — hätte dem Bundesminister zudem einen eigenen Eindruck davon vermittelt, welches Interesse an einem Rechner der vorgesehenen Leistungsklasse eigentlich auf Abnehmerseite bestand. Der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte bereits in einem Gutachten vom November 1966 der Bundesregierung empfohlen, sich bei der öffentlichen Verwaltung Gewißheit über Art und Umfang ihres Bedarfs zu verschaffen und einen solchen, vordringlich zu gewinnenden Überblick über den künftigen Markt zur Grundlage von Planungen zu machen.

136. Dem Bundesminister gelang es auch nicht, die von ihm unterstützten DV-Hersteller zu verbindlichen Rahmenabsprachen über Entwicklung, Produktion und Vertrieb der neuen DV-Systeme zu bewegen. Statt die Förderungsmittel von Anfang an dazu zu benutzen, die deutschen Firmen zur Zusammenarbeit zu veranlassen, unterstützte er gerade auf dem risikobeladenen und aufwendigen Großrechnersektor über Jahre hinweg isolierte Entwicklungsvorhaben. Das ist um so weniger verständlich, als ihm von maßgeblicher Seite, insbesondere von den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages, bis in neuere Zeit immer wieder deutlich gemacht wurde, daß staatliche Hilfen für die Entwicklung von DV-Systemen nur bei enger Zusammenarbeit aller geförderten Hersteller gewährt werden könnten. Auch der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte in dem Gutachten vom November 1966 auf die Notwendigkeit verbindlicher Absprachen hingewiesen.

Der Bundesminister selbst meint, keinen Dissens zwischen den damaligen Zielvorstellungen des Bundestages und seinen Absichten und Handlungen feststellen zu können.

137. Auch den anfänglichen Versuchen des Bundesministers, diesen Mangel auszugleichen und mittels fachlicher Auflagen in einzelnen Bewilligungsbescheiden die Voraussetzungen für eine weitgehende Kompatibilität zwischen den bei den Firmen AEG und Siemens entwickelten Produktlinien zu schaffen, blieb der Erfolg versagt.

Dies führte schließlich dazu, daß im Jahre 1974 die Entwicklung von drei verschiedenen Rechnersystemen der oberen Leistungsklasse mit Bundesmitteln gefördert wurde.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß eine detaillierte technische Abstimmung der einzelnen Produktlinien von Vorteil gewesen wäre. Seine Entscheidung, neben der X-Familie der Firma Siemens die Produktlinie TR 540 der Firma Telefunken Computer GmbH zu fördern und diese Förderung auch fortzusetzen, nachdem die Firma Telefunken Computer GmbH in der Firma Siemens aufgegangen war, halte er jedoch für gerechtfertigt. Dies insbesondere deshalb, weil zunächst der — später gescheiterte — Versuch habe unternommen werden müssen, den Rechner TR 540 als X6 in die X-Familie zu integrieren. Nur auf diese Weise sei es möglich gewesen, einen Teil des Entwicklungspersonals der Firma Telefunken Computer GmbH „durchgehend halten zu können".

Der Bundesrechnungshof schließt nicht aus, daß es unter Berücksichtigung aller im Jahre 1974 erkenn-

baren Umstände notwendig und sinnvoll gewesen sein kann, besondere Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsplätze für die Telefunken Computer GmbH-Entwicklungsmannschaft einzuleiten. Er hält es jedoch wegen des damit verbundenen hohen finanziellen Aufwands für unzweckmäßig und haushaltsrechtlich nicht zulässig, daß hierfür Mittel im Wege der Projektförderung aus dem zweiten DV-Programm bereitgestellt worden sind.

Auch der Hinweis des Bundesministers, Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen der „Konstanzer Großrechnerentwickler" kämen nunmehr einem im Rahmen des dritten DV-Programms geförderten Projekt zugute, kann die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Dies um so weniger, als die Notwendigkeit, in dieser Form einzugreifen, gar nicht erst entstanden wäre, wenn der Bundesminister seine anfänglichen Bemühungen, ein fachlich fundiertes Gesamtkonzept zu erarbeiten, konsequent fortgeführt und dementsprechend kontinuierlich größeren Einfluß auf die fachliche Steuerung der Projekte genommen hätte.

Insgesamt gesehen, hatte das Fehlen eines eigenen Konzepts zur unvermeidlichen Folge, daß der Bundesminister das Schicksal der Großrechnerförderung und der in ihrem Namen verausgabten Bundesmittel nicht selbst in der Hand behielt, sondern zunehmend den wechselhaften, ausschließlich firmenpolitisch orientierten Entscheidungen der geförderten DV-Hersteller überließ.

138. Der Bundesrechnungshof läßt bei alledem noch offen, ob die Bemühungen um die „Großrechnerunion" wenigstens Ansätze für ein tragfähiges Kooperationsmodell enthielten. Sicher ist, daß spätestens nach dem Scheitern dieser Bemühungen selbst solche Ansätze fehlten. Immerhin führten die auf das Zustandekommen der Firma Telefunken Computer GmbH abzielenden Aktivitäten zur — wenn auch nur vorübergehenden — Bildung einer zweiten deutschen Herstellergruppierung, die der Firma Siemens als Kokurrent gegenüberzutreten gedachte. Auch die Förderung über die UNIDATA half hier nicht weiter, zumal die Ursache ihres Mißerfolgs, nämlich die mangelnde Fusionsbereitschaft eines Partners, von Anfang an gegeben war.

139. Der Bundesrechnungshof hat unmittelbar nachdem die Übernahme der Firma Telefunken Computer GmbH durch die Firma Siemens bekanntgeworden war, mit Schreiben vom 22. August 1974 den Bundesminister gebeten, Art und Umfang der künftigen Großrechnerförderung zu erläutern und dabei auch zu der Frage Stellung zu nehmen, inwieweit sich die nunmehr gefundene Lösung von dem früheren Modell der Großrechnerunion unterscheide. Der Bundesminister hat hierzu erst mit Schreiben vom 22. November 1974 ausgeführt, daß durch die Anbindung der Großrechnerentwicklung an die europäische UNIDATA-Kooperation nunmehr über die Großrechnerunion hinaus der nächste Schritt getan sei, der diese als überholte Zwischenlösung erscheinen lasse. Im übrigen sei zu erwarten, daß die bisherigen Aktivitäten der Firma Telefunken Computer GmbH kontinuierlich fortgeführt würden. Über die Weiterförderung der Großrechnerentwicklung werde er in Kürze auf der Grundlage der noch vorzulegenden Forschungs- und Entwicklungspläne des Zuwendungsempfängers entscheiden.

Zu diesem Zeitpunkt hatte der Aufsichtsrat des Zuwendungsempfängers bereits am 18. November 1974 den Beschluß gefaßt, sämtliche von der Telefunken Computer GmbH begonnenen Arbeiten zur Entwicklung eines Großrechners einzustellen. Dies zeigt, daß der Bundesminister nicht ausreichend informiert und in welchem Maße ihm die Steuerung der Projekte entglitten war.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß er die ihm vorliegenden Informationen für ausreichend gehalten und keinen Anlaß gesehen habe, die Förderung zu einem früheren Zeitpunkt einzustellen. Im übrigen könne es nicht Aufgabe des fördernden Staates sein, die Projektförderung im Detail zu überwachen und zu steuern. Es komme entscheidend auf die erwarteten Auswirkungen der Projekte auf die künftige wirtschaftliche Situation des Unternehmens an. Diesem müsse es überlassen bleiben, das übliche Instrumentarium des Projektmanagements anzuwenden. Der Staat sei auch künftig auf die vertrauensvolle Zuarbeit der Industrie angewiesen. Allerdings müßten neue Instrumente geschaffen werden, die eine Überprüfung der von der Industrie vorgelegten Konzepte und Planungen ermöglichten. Entsprechende Schritte, ein solches Instrumentarium zu schaffen, seien eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister gegenüber erläutert, wie dieses Instrumentarium gestaltet und wirkungsvoll eingesetzt werden könnte. Er wird die Entwicklung weiter beobachten. Schon jetzt weist er aber darauf hin, daß die Förderung allgemeiner firmenpolitischer Maßnahmen (z. B. Verlustausgleich, Arbeitsplatzbeschaffung) nicht zu den Aufgaben des Bundesministers für Forschung und Technologie gehören dürfte.

140. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich eingehend mit der Konzeption des inzwischen angelaufenen dritten DV-Programms befaßt. Er hat dem Bundesminister nach Vorliegen der endgültigen Fassung des — auch in grundsätzlicher Hinsicht — mehrfach veränderten Programmentwurfs mit Schreiben vom 13. Februar 1976 Anregungen gegeben. Der Bundesminister hat hierauf — und zwar erst aufgrund einer Sachstandsanfrage — mit Schreiben vom 29. Juni 1976 geantwortet, ohne daß die mit einschlägigen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes belegten Anregungen einen konkreten Niederschlag in dem inzwischen verabschiedeten Programmtext gefunden hätten. Zur Begründung führte der Bundesminister an, daß der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu spät reagiert habe und zu diesem Zeitpunkt nur noch fertige Formulierungsvorschläge zu verwerten gewesen seien. Daß sich der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung angesichts der monatelangen

Unsicherheit über die endgültigen Programmvorstellungen der Bundesregierung nicht früher äußern konnte, hat der Bundesminister dabei übersehen.

Der Bundesminister hat die Anregungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Antwort zwar als „wertvoll für die Durchführung des Programms" bezeichnet und ihnen in vielen Punkten grundsätzlich zugestimmt. Eine Reihe einschränkender Ausführungen läßt es dem Bundesrechnungshof jedoch nach einschlägigen Prüfungserfahrungen angebracht erscheinen, seine Auffassung wie folgt zusammenzufassen: Er beabsichtigt damit, einen über die Kritik an zurückliegenden Aktivitäten hinausgehenden Beitrag dafür zu leisten, daß Fehlinvestitionen der Art und der Größenordnung, wie er sie am Beispiel der Großrechnerförderung deutlich gemacht hat, wenigstens für die bis zum Auslaufen des dritten DV-Programms („Ende der 70er Jahre") verbleibende Zeit vermieden werden.

141. Der Bundesrechnungshof räumt ein, daß sich die Bundesregierung bei der Formulierung des dritten DV-Programms darum bemüht hat, die Ansatzpunkte und Ziele für die weitere staatliche Förderung der Datenverarbeitung zu konkretisieren. Er hält jedoch Zielvorstellungen, wie „ausreichender Wettbewerb" und „Lebensfähigkeit aus eigener Kraft" für sich allein und auch zusammen mit der Zeitvision „Beginn der 80er Jahre" gesehen immer noch für zu ungenau, um als eindeutige Bestimmung eines zeitlichen und sachlichen Programmrahmens gewertet werden zu können. Der Bundesrechnungshof erkennt dabei durchaus an, daß — wie der Bundesminister ausführt — die Bundesregierung nicht in die ureigensten Bereiche unternehmerischer Entscheidung und Verantwortung eingreifen oder diese bevormunden kann. Er teilt die Auffassung, daß die Bundesregierung nicht die Verantwortung für die Erlangung eines bestimmten Marktanteils oder eines bestimmten Ertrages oder generell für geschäftlichen Erfolg im DV-Bereich übernehmen kann. Das entbindet jedoch aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht von der Notwendigkeit, die vorgegebenen Bedingungen und Grenzen der Förderung in unmißverständlicher Weise zu präzisieren. Es bleibt den möglichen Zuwendungsempfängern überlassen, ihre Firmenpolitik mit diesen Vorgaben in Übereinstimmung zu bringen oder auf eine Förderung zu verzichten. Eine andere Vorgehensweise engt die schon aus haushaltsrechtlichen Gründen unerläßliche Entscheidungsfreiheit über die Vergabe öffentlicher Mittel sowohl für das Einzelvorhaben als auch für das Gesamtprogramm ein. Letzte Konsequenz wäre ein viertes DV-Programm, das durch die unverbindliche Terminierung „Ende der 70er Jahre", „zu Beginn der 80er Jahre" keineswegs ausgeschlossen ist.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß auch der Bundesminister im Prinzip nicht daran denkt, die DV-Förderung Ende dieses Jahrzehnts ohne gründliches Überdenken neuer Aspekte und Randbedingungen in ein viertes DV-Programm überzuleiten. Er hat jedoch Zweifel, ob die Zuwendungsempfänger dies deutlich genug sehen und ihre langfristigen Dispositionen entsprechend treffen. Er hält es deshalb für erforderlich, die im dritten DV-Programm nur andeutungsweise zum Ausdruck kommende Absicht einer absoluten zeitlichen Begrenzung der DV-Förderung herkömmlicher Art in geeigneter Weise (z. B. in den Bewilligungsbescheiden) zu präzisieren. Damit würde die Möglichkeit eröffnet, die notwendigen Konsequenzen unbelastet vom Zeitdruck sonst unvermeidlicher Anschlußförderung zu überdenken und — soweit dabei überhaupt noch förderungswürdige Schwerpunkte erkennbar werden — überzeugendere Formen, Wege und Ziele für staatliche Hilfen zu finden.

Der Bundesrechnungshof teilt auch die Auffassung des Bundesministers, daß — jedenfalls für den Bereich der Datenfernverarbeitung — besondere Koordinierungsmaßnahmen erforderlich sind. Nach den Erfahrungen mit der Großrechnerförderung erscheinen solche Maßnahmen jedoch auch in allen anderen Bereichen immer dann notwendig, wenn und soweit bei geförderten Hard- und/oder Software-Projekten Überschneidungen oder Parallelen mit anderen Projekten auftreten oder auftreten können. Dabei sollte die in diesen Fällen notwendige Zusammenarbeit stärker als bisher durch den Abschluß von Kooperationsverträgen formalisiert werden, wie dies nach Mitteilung des Bundesministers auch schon geschieht. In den Bewilligungsbescheiden für die betreffenden Förderungs- und Entwicklungsvorhaben wäre vorzusehen, daß bei Nichteinhaltung der über die Zusammenarbeit getroffenen Vereinbarungen sofort Konsequenzen (Einstellung der Förderung, Rückforderung der Zuwendung) gezogen werden.

142. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Steuerung und Kontrolle der Förderungs- und Entwicklungsarbeiten weiter zu straffen. Dabei sollten insbesondere folgende Überlegungen berücksichtigt werden:

— Eine allein auf die Förderungs- und Entwicklungspläne der Zuwendungsempfänger abgestützte Förderungsentscheidung kann Fehlentwicklungen nicht immer verhindern. Der Bundesminister sollte daher künftig Förderungsentscheidungen nur auf der Grundlage des eigenen, fachlich fundierten und hinsichtlich der Zielsetzungen auch im einzelnen konkretisierten Gesamtkonzepts treffen. Dies schließt eine frühzeitige Abstimmung mit den Forschungs- und Entwicklungsplänen der Zuwendungsempfänger nicht aus.

— Es sollte sichergestellt werden, daß Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger die Methoden und Instrumente des Projektmanagements einheitlich anwenden.

— Parallelentwicklungen sollten nur in eng begrenztem Rahmen ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten als förderungswürdig anerkannt werden. Dies gilt auch für solche Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, die sich auf bereits am Markt eingeführte Produkte beziehen. Zur Finanzierung solcher Arbeiten wären in erster Linie am Markt erzielte Erlöse heranzuziehen.

— Doppelförderungen bei der Entwicklung anwendungsorientierter Software erscheinen nicht vertretbar. Das Ziel, standardisierte Programmsysteme mit hoher allgemeiner Verfügbarkeit entwickeln zu lassen, kann nur dann erreicht werden, wenn die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen für den Einsatz der ADV in bestimmten Anwendungsgebieten eindeutig definiert werden und die darauf aufbauenden programmtechnischen Vorgaben auf einen Lösungsansatz beschränkt bleiben. Geschieht dies nicht, so entsteht für das gleiche Anwendungsgebiet mittels staatlicher Zuwendungen eine Vielzahl von Programmsystemen unterschiedlichster Struktur und Leistungsfähigkeit. Eine solche Entwicklung erschwert den rationellen Einsatz der ADV in Wirtschaft und Verwaltung und ist mit gesamtwirtschaftlichen Nachteilen verbunden.

143. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob das Hauptziel der DV-Förderung, nämlich Stabilisierung der Marktstellung deutscher DV-Hersteller bei gleichzeitig angestrebter Unabhängigkeit von staatlichen Zuwendungen bis zum Anfang der 80er Jahre, unter den gegenwärtig erkennbaren Voraussetzungen überhaupt erreicht werden kann. Er hat den Bundesminister auf die Möglichkeit hingewiesen, daß sich die deutschen DV-Hersteller — veranlaßt durch das Marktverhalten Dritter — in absehbarer Zeit vor die Alternative gestellt sehen könnten, den Bau und die Weiterentwicklung von Universalrechnern in Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen Eigeninteressen einzustellen oder aber die Gesamtlast des finanziellen Risikos der mit der Weiterentwicklung von Universalrechnern verbundenen Entwicklungskosten auf den Staat abzuwälzen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß er in der Beurteilung dieser Ausgangssituation mit dem Bundesrechnungshof übereinstimme. Namhafte Vertreter der deutschen DV-Industrie hätten ihm jedoch versichert, das DV-Geschäft auch dann fortzuführen, wenn die Förderungserwartungen der DV-Hersteller nicht voll erfüllt werden könnten. Darüber hinaus sehe er Möglichkeiten, die sich ergebenden Konsequenzen abzuwenden. Konkrete Maßnahmen könne er jedoch noch nicht mitteilen, da die interne Meinungsbildung hierzu noch nicht abgeschlossen sei.

Den vom Bundesrechnungshof als Alternative aufgezeigten Ausweg, die DV-Förderung auf neuartige Anwendungsmöglichkeiten und die sich daraus ergebenden technologischen Forderungen zu beschränken, hält der Bundesminister für nicht ausreichend, weil darin u. a. die kurz- und mittelfristige „Überlebenssicherung" nicht enthalten sei. Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen und hält es nach wie vor auch im Sinne einer mittelfristigen „Überlebenssicherung" für zweckmäßig, künftig mit der Förderung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten dort anzusetzen, wo sich innovationsfähige Anwendungsgebiete und Technologien abzeichnen. Sollten Ideen-Engpässe auftreten, so wären diese zu überwinden, bevor mit einer breit angelegten Projektförderung begonnen wird.

144. Der Bundesrechnungshof bedauert, daß der Bundesminister auf Anfragen und Prüfungsmitteilungen wie auch auf Anregungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in der Vergangenheit wiederholt mit Verzögerung, z. T. sogar erst auf Anmahnung, geantwortet hat. Dies beeinträchtigt die Prüfungs- und Beratungstätigkeit und behindert u. U. die Berichterstattung an das Parlament. Der Bundesrechnungshof würde es deshalb begrüßen, wenn der Bundesminister künftig rascher reagieren und auf diese Weise dazu beitragen würde, daß Prüfungsmitteilungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes mehr Berücksichtigung bei der DV-Förderung finden (s. hierzu Nr. 51 der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1972 — Drucksache 7/2709).

Der Bundesrechnungshof wird die Handhabung des dritten DV-Programms durch die Bundesregierung unter Einbeziehung der Projektträger weiter beobachten und bei gegebenem Anlaß erneut über seine Feststellungen berichten.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

(Kapitel 60 01)

Haushaltsjahr 1977 und früher

Festsetzung und Erhebung von Mehrsteuern aufgrund von Betriebsprüfungen

145. Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1974 bis 1976 seine Erhebungen über den fristgerechten Eingang der Einkommensteuer (vgl. Bemerkungen zu den Bundeshaushaltsrechnungen 1972 und 1973 — Drucksachen 7/2709 Nr. 260 und 7/4306 Nr. 165 —) auf den Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung ausgedehnt. Er hat wiederholt festgestellt, daß die Finanzämter die sich aufgrund von Betriebsprüfungen ergebenden Mehrsteuern unverhältnismäßig spät festsetzen und erheben. Gleiche Feststellungen haben auch einige Landesrechnungshöfe getroffen.

Bei der Gesamthöhe der jährlichen Mehrergebnisse der Betriebsprüfung und Steuerfahndung im Bundesgebiet (1975 rd. 4,2 Milliarden DM) kommt der unverzüglichen Festsetzung und Erhebung der Mehrsteuern nicht nur im Hinblick auf die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, sondern auch in haushaltsmäßiger Hinsicht erhebliche Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere, solange eine Verpflichtung zur Verzinsung der geschuldeten Steuern, die im Falle der Betriebsprüfung ohnehin um Jahre verspätet erhoben werden, noch nicht besteht. Auch gewinnt die rechtzeitige Realisierung der Mehrergebnisse aufgrund von Betriebsprüfungen durch die Umstellung der Finanzämter auf das neue Besteuerungsverfahren (GNOFÄ — BStBl. 1976 I S. 88) immer mehr an Bedeutung, weil sich künftig die Ermittlungstätigkeit zunehmend auf den Außendienst verlagert.

146. Der Bundesrechnungshof hat deshalb bei 15 größeren Finanzämtern in 8 Ländern schwerpunktmäßig untersucht, in welcher Zeit die Finanzämter die Mehrsteuern festgesetzt und erhoben haben, ferner in welchem Umfang und in welchen Arbeitsabläufen von der Beendigung der Betriebsprüfung (Schlußbesprechung) an bis zur Sollstellung der berichtigten Steuerbescheide durch die Finanzkasse Verzögerungen eingetreten sind.

Die Prüfung von insgesamt 526 Steuerfällen mit höheren Mehrsteuern (in der Regel mehr als 30 000 DM) hat ergeben, daß die Finanzämter in 311 Fällen (rd. 59 v. H.) für die Festsetzung und Erhebung der Mehrsteuern ohne erkennbare Gründe ungewöhnlich viel Zeit benötigt haben.

So sind in

67 Fällen (rd. 21 v. H.) 4 bis 6 Monate
122 Fällen (rd. 39 v. H.) 7 bis 9 Monate
61 Fällen (rd. 19 v. H.) 10 bis 12 Monate und in
61 Fällen (rd. 19 v. H.) mehr als 12 Monate

bis zur Sollstellung der Mehrsteuern vergangen.

Hinsichtlich der Verzögerungen bei den einzelnen Arbeitsabläufen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß

die Betriebsprüfer in 74 Fällen (rd. 23 v. H.) den Berichtsentwurf später als 3 Monate nach der Schlußbesprechung dem Sachgebietsleiter vorgelegt haben,

die Betriebsprüfungsberichte in 68 Fällen (rd. 21 v. H.) später als 3 Monate nach Fertigung des Berichtsentwurfs zur Auswertung bei den Veranlagungsstellen eingegangen sind,

die Veranlagungsstellen in 139 Fällen (rd. 44 v. H.) die Betriebsprüfungsberichte später als 3 Monate nach Eingang ausgewertet haben,

die Finanzkassen in 102 Fällen (rd. 32 v. H.) die Bescheide über die Mehrsteuern später als 3 Monate nach Auswertung der Betriebsprüfungsberichte fällig gestellt und den Steuerpflichtigen zugesandt haben.

Unter den beanstandeten Fällen sind solche, bei denen die Mehrsteuern mehrere 100 000 DM, in einem Fall sogar über 1,2 Millionen DM betragen haben.

Der Bundesrechnungshof hat die schleppende Sachbehandlung beanstandet.

147. Auch bei Finanzämtern, die bereits auf das neue Besteuerungsverfahren umgestellt sind, werden, wie der Bundesrechnungshof bei zwei weiteren örtlichen Prüfungen festgestellt hat, Mehrsteuern aufgrund von Betriebsprüfungen zu spät angefordert. Hier liegen die wesentlichen Gründe für die Verzögerung nicht bei der Auswertung der Betriebsprüfungsberichte, sondern bei der kassenmäßigen Bearbeitung. Die Prüfung bei einem Finanzamt, das nach dem neuen Besteuerungsverfahren die sog. veranlagende Betriebsprüfung durchführt (Auswertung der Prüfungsfeststellungen durch den Betriebsprüfer), hat ergeben, daß der durch die sofortige Auswertung erzielte Zeitgewinn infolge zu langer Bearbeitung in der Finanzkasse verloren ging. Von 44 Fällen sind in 34 die Mehrsteuern erst nach 1 Monat, in 11 sogar erst nach 3 Monaten zum Soll gestellt worden. Dagegen hat der Bundesrechnungshof befriedigende Ergebnisse bei einem anderen Finanzamt festgestellt, das ein automatisiertes Verfahren anwendet, bei dem Festsetzung und Erhebung der Steuern miteinander verbunden sind (integriertes Verfahren). Die Auswertung der Prüfungsergebnisse und die Erhebung der Mehrsteuern sind hier in erfreulich kurzer Zeit erfolgt. Das Land hat inzwischen alle Finanzämter auf dieses Verfahren umgestellt. Auch die anderen Länder haben sich entschlossen, ein integriertes Steuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren einzuführen.

148. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel dürften, wie auch die Prüfungserfahrungen der Landesrechnungshöfe zeigen, ebenso bei anderen noch nicht geprüften Finanzämtern vorliegen. Zwar haben die Aufsichtsbehörden die Finanzämter wiederholt angewiesen, die Einziehung der Mehrsteuern zu beschleunigen, jedoch werden diese Anordnungen zu wenig befolgt. Die fortlaufenden Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen, wonach die Einnahmen nicht nur vollständig, sondern auch rechtzeitig zu erheben sind, können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, insbesondere solange das neue Besteuerungsverfahren und das integrierte Steuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren noch nicht allgemein eingeführt sind, nur im Wege einer straffen Dienstaufsicht unterbunden werden. Besonders die zuständigen Sachgebietsleiter müssen durch geeignete Kontrollen dafür Sorge tragen, daß bei den einzelnen Arbeitsabläufen von der Beendigung der Betriebsprüfung an bis zur Absendung der berichtigten Steuerbescheide keine Verzögerungen eintreten.

149. Der Bundesminister der Finanzen wird darauf hinzuwirken haben, daß die obersten Finanzbehörden der Länder geeignete Maßnahmen treffen, um künftig die beschleunigte Festsetzung und Erhebung der Mehrsteuern aufgrund von Betriebsprüfungen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Mineralölsteuer (sonstiges Aufkommen)

(Titel 041 02)

Haushaltsjahr 1977 und früher

Sicherheitsleistung für die Mineralölsteuerschuld

150. Mineralöl (das ist im wesentlichen Treibstoff aller Art, aber auch Heizöl) wird auf dem Wege vom Hersteller oder Importeur zum Verbraucher zum größten Teil zunächst beim Großhändler in einem Steuerlager gelagert. Mit der Entnahme des Mineralöls aus diesem Lager wird die bis dahin bedingte Mineralölsteuerschuld unbedingt. Fällig wird die Steuer aber erst durchschnittlich 55 Tage nach ihrer Entstehung. Da die Mineralölgroßhändler die Mineralölsteuer bereits vorher als Teil des

Kaufpreises von ihren Abnehmern erhalten haben, wird ihnen im wirtschaftlichen Ergebnis aus Steuermitteln ständig ein zinsloser Kredit gewährt, dessen Höhe der Bundesrechnungshof nicht genau ermitteln kann, den er aber auf rd. 300 Millionen DM schätzt.

Für die Mineralölsteuerschuld ist grundsätzlich keine Sicherheit zu leisten. Wird dagegen andere Ware aus einem offenen Zollager oder aus einem Branntweineigenlager entnommen — das ist in steuerlicher Hinsicht mit der Abgabe von Mineralöl aus einem Mineralölsteuerlager vergleichbar —, ist für die dadurch entstehende Abgabenschuld Sicherheit zu leisten, wenn eine Zahlungsfrist in Anspruch genommen wird. Hiermit stimmen im Ergebnis die Regelungen überein, mit denen die meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Mineralölsteueraufkommen sichern; wenn die Mineralölsteuerschuld nicht unverzüglich nach ihrer Entstehung beglichen wird, ist Sicherheit zu leisten. Nur Dänemark räumt eine gesetzliche Zahlungsfrist von 45 Tagen ohne Sicherheitsleistung ein.

Daß der Mineralölsteuerschuldner nach einer früheren Fassung des Mineralölsteuergesetzes nur „in begründeten Ausnahmefällen" Sicherheit leisten mußte, hatte sich zum Nachteil der Einnahmen des Bundes ausgewirkt. Obwohl nur eine geringe Zahl von Unternehmen, die Mineralölsteuerlager unterhielten, Konkurs anmeldeten, entstanden in den letzten Jahren die folgenden Ausfälle an Mineralölsteuern:

1972 4 Millionen DM
1973 80 Millionen DM
1974 80 Millionen DM
1975 13 Millionen DM und
1976 14 Millionen DM.

Dem Vernehmen nach sind im Februar 1977 2 Steuerlagerinhaber mit Steuerschulden in Höhe von 15 Millionen DM in Konkurs gefallen.

151. Der Bundesminister der Finanzen hielt die gesetzliche Regelung für unzulänglich; er regte deshalb um die Jahreswende 1974/75 bei der parlamentarischen Behandlung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes 1964 (Heizölkennzeichnung) an, die Verwaltung durch eine zusätzliche Änderung des Gesetzes zu ermächtigen, Sicherheit für die Mineralölsteuern schon dann zu fordern, „wenn ihre Entrichtung nicht gewährleistet erscheint", d. h. bereits dann, wenn Zweifel an der Bonität von Steuerlagerinhabern bestehen. Er wies dabei darauf hin, daß nach damals geltendem Recht Sicherheit für die Mineralölsteuer praktisch immer erst dann angefordert werden konnte, wenn der Steuerschuldner zahlungsunfähig war. Seit dem 23. März 1975 kann nunmehr nach dem Wortlaut des Mineralölsteuergesetzes „Sicherheit für die Steuer für entnommenes Mineralöl" gefordert werden, „wenn die Entrichtung der Steuer ernsthaft gefährdet erscheint". Der Berichterstatter des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages hat hierzu einerseits ausgeführt, es erscheine dem Ausschuß „erforderlich, die Steuerbelange im Steuerlagerrecht besser abzusichern"; andererseits hat er aber auch vorgetragen, der Ausschuß erwarte, „daß die Verwaltung in ihren Richtlinien sicherstellt, daß der korrekte Mineralölhandel in bezug auf die Sicherheitsleistung nicht schlechter als bisher behandelt wird" (Drucksache 7/3138, S. 4, „zu Nr. 5 a [§ 9]"). Während der zweiten Beratung des Gesetzentwurfes wurde ergänzend darauf hingewiesen, ‚daß der Bundesminister unter Beteiligung der Mineralölverbände durch innerdienstliche Weisungen dafür sorgen wird, daß Sicherheitsleistungen nur von den „schwarzen Schafen" der Branche gefordert wird' und daß „eine ... Sicherheitsleistung ... eine echte Existenzgefährdung für das Gros der vielen kleinen Mineralölfirmen bedeutet ...". (Stenogr. Niederschrift über die 147. Sitzung vom 31. Januar 1975, S. 10215 und 10217).

152. Weil die zur Durchführung der neuen gesetzlichen Bestimmung erforderliche Dienstanweisung des Bundesministers mit den Verbänden der Mineralölwirtschaft abgestimmt werden mußte, konnte sie erst am 21. Juni 1976 bekanntgegeben werden.

Sie ist sehr umfangreich und macht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Forderung einer Sicherheit von so vielen sachlichen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen abhängig, daß sie im Ergebnis der Änderung des Gesetzes nicht entspricht.

Der Bundesminister meint jedoch, die Dienstanweisung erlaube eine schnelle Entscheidung, wenn Steuerausfälle unmittelbar drohen oder wenn die Beteiligten an der Aufklärung nicht mitwirken; sie schöpfe die gesetzliche Ermächtigung voll aus, wenn sie für zahlreiche im einzelnen aufgeführte, auf eine Steuergefährdung hindeutende Sachverhalte bei Neuanträgen eine Sicherheitsleistung fordere oder bei bestehenden Steuerlagern eine Sicherheitsleistung zulasse.

153. Der Bundesrechnungshof kann dem nicht zustimmen, weil die Dienstanweisung nicht alle Tatbestände, die auf eine Steuergefährdung hindeuten könnten, in einer für die Praxis brauchbaren Weise beschreibt. Sie nennt nur wenige eindeutige Tatbestände, z. B. schuldhafte Steuerverkürzung oder Vorlage ungedeckter Schecks, und führt im übrigen Tatbestandsmerkmale an, die weiterer Erläuterung bedürfen oder deren Vorhandensein die anwendenden Stellen nicht beweisen können. Z. B. war schon vor dem Inkrafttreten der geänderten Fassung des Gesetzes nach den vom Bundesminister erlassenen Durchführungsbestimmungen Sicherheit zu leisten bei mehrfacher Zahlung laufender Steuerschulden durch Dritte, ohne daß der Steuerschuldner gesicherte Ansprüche auf die Zahlung hatte. Die Dienstanweisung vom 21. Juni 1976 fügt diesem sachlich unveränderten Tatbestandsmerkmal ein weiteres an: „... sofern der Antragsteller nicht glaubhaft macht, daß solche Zahlungen durch Dritte ... nicht mehr zu erwarten sind". Nach den früheren Durchführungsbestimmungen war, um ein weiteres Beispiel zu bringen, Sicherheit zu leisten, wenn ein Steuerschuldner fortlaufend versteuertes Mineralöl unter Einstandspreis verkaufte; die jetzt

geltende Dienstanweisung nennt als steuergefährdenden Tatbestand erst einen Verkauf ... unter Einstandspreisen, „ohne daß dies nach den Marktverhältnissen nahegelegen hätte, wenn dadurch Ausfälle von Mineralölsteuer eingetreten oder zu befürchten sind, sofern ein solcher Verkauf ... nicht ausgeschlossen erscheint".

Diese Beispiele zeigen, daß die der Durchführung dienenden Bestimmungen die frühere Fassung sogar abschwächen, obwohl der Gesetzeswortlaut verschärft wurde. Aber selbst dann, wenn alle sonstigen Voraussetzungen vorliegen, „braucht eine ernsthafte Gefährdung der Steuerentrichtung nicht angenommen zu werden ... oder ist sie nicht anzunehmen, wenn ... der Antragsteller oder der Steuerlagerinhaber ... als sorgsamer, am Fortbestand eines ortsansässigen Unternehmens mit gutem Ruf interessierter Kaufmann bekannt ist und nur vorübergehend in Zahlungsschwierigkeiten geraten ist oder war und wenn Ausfälle an Mineralölsteuer nicht zu befürchten sind".

Örtliche Erhebungen bestärkten den Bundesrechnungshof in der Auffassung, daß die Dienstanweisung, obwohl das Gesetz geändert wurde, die Forderung einer Sicherheit ebensowenig wie früher zuläßt. Insbesondere bei Neuanträgen auf Bewilligung eines Steuerlagers ist die Dienstanweisung häufig deshalb ohne Bedeutung, weil der Antragsteller der Dienststelle der Finanzverwaltung unbekannt ist.

Der Bundesrechnungshof hält die Auffassung des Bundesministers, die Dienstanweisung schöpfe die erweiterte gesetzliche Ermächtigung voll aus, für unzutreffend.

154. Der Bundesminister hat somit einen gesetzgeberischen Akt, der ohnehin seine Anregung nur in abgeschwächter Form verwirklichte, durch eine innerdienstliche Weisung im Ergebnis wieder aufgehoben. Der Bundesrechnungshof hält das für unzulässig. Er befürchtet aber auch, daß trotz der Änderung des Mineralölsteuergesetzes 1964 die Zahlungsunfähigkeit von Steuerlagerinhabern wie bisher zu beträchtlichen Ausfällen an Mineralölsteuer führen wird. In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister darauf hingewiesen, die volle Sicherung der offenen Mineralölsteuerschulden lasse sich nicht verwirklichen; denn die Banken gewährten dem mittelständischen Mineralölhandel keine Bürgschaften, weil dieser erfahrungsgemäß ein zu geringes Betriebsvermögen besäße.

Wenn diese Begründung zuträfe, bedeutete das, daß der Bund seine Steuerforderungen ungesichert läßt, obwohl die Banken Zweifel an der Bonität der Steuerschuldner haben; es bedeutete aber auch, daß die Inhaber von Zollagern und von Branntweineigenlagern nur deswegen Sicherheit leisten müssen, weil die von ihnen geführten Unternehmen wirtschaftlich gesünder sind als die Unternehmen des Mineralölgroßhandels.

Der Bundesrechnungshof meint, daß Ausfälle an Mineralölsteuer nur verhindert werden können, wenn die Bundesrepublik Deutschland der für die Zollager und für die Branntweineigenlager getroffenen Regelung entsprechend dem Beispiel der meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft folgt und entweder die gesetzlichen Zahlungsfristen verkürzt und Aufschub oder Stundung nur gegen Sicherheitsleistung gewährt oder wenn sie bei längeren gesetzlichen Zahlungsfristen grundsätzlich die Leistung von Sicherheit vorschreibt.

Auf jeden Fall sollte der Bundesminister sobald wie möglich die am 21. Juni 1976 erlassene Dienstanweisung so ändern, daß sie sich mit der am 19. März 1975 geänderten Fassung des Mineralölsteuergesetzes vereinbaren läßt.

Haushaltsjahr 1976 und früher

Abgabenfreiheit für Betriebsstoffe der Sportboote

155. Die Rheinuferstaaten und Belgien einigten sich in einem Abkommen vom 16. Mai 1952, dem die Bundesrepublik Deutschland durch Gesetz vom 9. September 1953 zustimmte, daß für Gasöl (Schweröl, Dieselkraftstoff), das als Schiffsbedarf in der Rheinschiffahrt verwendet wird, keine Zölle oder andere Abgaben zu erheben sind. Das Gesetz vom 9. September 1953 ermächtigte den Bundesminister der Finanzen, die abgabenfreie Verwendung solchen Schiffsbedarfs auch außerhalb des Rheins und seiner Nebenflüsse auf den übrigen Binnenwasserstraßen des Bundes zuzulassen. Hiernach bestimmen § 25 des Zollgesetzes (ZG) und § 72 Abs. 1 der Allgemeinen Zollordnung (AZO) sowie § 7 Abs. 2 des Mineralölsteuergesetzes 1964 (MinöStG) und § 9 Abs. 2 Satz 3 der Verordnung zur Durchführung des Mineralölsteuergesetzes (MinöStDV), daß Schweröle, die auf Schiffen dem Motorenantrieb dienen, zoll- und verbrauchsteuerfrei verwendet werden dürfen.

Damit wird die Abgabenfreiheit nicht nur der gewerblichen Schiffahrt, sondern auch den Eigentümern von Sportbooten gewährt. Die Eigentümer mit Benzin getriebener Sportboote haben solche Vorteile nicht.

Die abgabenfreie Verwendung von Dieselkraftstoff in Sportbooten hielt offenbar auch der Bundesminister für unangemessen, denn der 1974 von ihm vorgelegte Entwurf einer 15. Verordnung zur Änderung der MinöStDV sah vor, die steuerfreie Verwendung von Schweröl für Sportboote einzuschränken. Die Änderungsverordnung trat jedoch am 1. Januar 1975 ohne diese Einschränkung in Kraft. Als Begründung teilte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof mit, es sei beabsichtigt gewesen, nicht nur die Begünstigung des Wassersports, sondern auch die sich aus § 8 MinöStG ergebende begünstigte Verwendung von Betriebsstoffen für den Luftsport einzuschränken. Von einer Änderung dieser Gesetzesbestimmung sei aber abgesehen worden, so daß die 15. Änderungsverordnung ohne eine Bestimmung über den Wegfall der Begünstigung des Wassersports verkündet wurde. Vorgesehen sei aber, diese Begünstigung durch die 16. Änderungsverordnung, die vorbereitet werde, zu streichen.

Ein am 15. Januar 1976 den Oberfinanzdirektionen mit der Bitte um Stellungnahme zugeleiteter Ent-

wurf einer 16. Verordnung zur Änderung der MinöStDV sah u. a. vor, daß auf anderen als in der gewerblichen Schiffahrt eingesetzten Schiffen, insbesondere auf Wassersportfahrzeugen, Schiffsbetriebsstoffe grundsätzlich nicht unversteuert verwendet werden dürfen. Am 22. Juli 1976, einem Tage nach der Verkündung der 16. Änderungsverordnung, gab der Bundesminister den Oberfinanzdirektionen jedoch bekannt, daß die Aufhebung der Steuerbefreiung für Betriebsstoffe der Sportboote zurückgestellt werden mußte, weil zahlreiche der Aufhebung widersprechende Eingaben neue Erhebungen erforderlich machten.

Dieselgetriebene Sportboote können demnach auch heute noch Betriebsstoffe abgabenfrei verwenden.

156. Der Bundesrechnungshof meint, daß dadurch den Eigentümern der Sportboote unangemessene Steuervorteile entstehen und daß deswegen die Bestimmung des § 9 der MinöStDV durch die Ermächtigung des § 7 MinöStG nicht mehr gedeckt wird. Er bat deshalb den Bundesminister, ihm zunächst Näheres über die gegen die Änderung der MinöStDV erhobenen Einwendungen sowie über das Ergebnis seiner angekündigten Erhebungen mitzuteilen. Der Bundesminister übermittelte daraufhin lediglich die Bedenken der Verbände, deren Mitglieder Wassersport treiben:

a) das völkerrechtliche Abkommen vom 16. Mai 1952 berechtige in allen Rheinuferstaaten jedes Schiff — auch die Sportboote — abgabenfreien Dieselkraftstoff zu beziehen;
b) es sei verfassungswidrig, den Verbrauch von Dieselkraftstoff auf Wassersportbooten steuerlich schlechter zu behandeln, als den Verbrauch in der gewerblichen Schiffahrt;
c) eine Bestimmung über die Steuerfreiheit sei insoweit wirkungslos, als die Dieselsportbootfahrer, z. B. an der Ostseeküste, sich bei kurzen Fahrten ins Ausland an ausländischen Tankbooten mit steuerfreiem Dieselkraftstoff versorgen könnten;
d) die Besteuerung des Dieselkraftstoffs führe zu einer Erhöhung der Zahl der benzingetriebenen Sportboote und damit zu einer Zunahme der Bootsbrände;
e) betroffen seien mindestens 60 000 Sportbootbesitzer, von denen nur 17 v. H. Selbständige seien.

Die unter c) bis e) angeführten Überlegungen hält der Bundesrechungshof in dem hier gegebenen Zusammenhang für unbeachtlich. Im übrigen ist zwar richtig, daß sich dem Wortlaut des Abkommens vom 16. Mai 1952 eine Begrenzung der Abgabenbefreiung auf die gewerbliche Schiffahrt nicht entnehmen läßt. Wenn das Abkommen aber, wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt, Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Rhein mildern sollte und wenn im Zusammenhang damit zu demselben Zeitpunkt für die gewerbliche Binnenschiffahrt die Bestimmungen über die Gewährung einer Gasölbetriebsbeihilfe geändert wurden, dann stehen einer abweichenden Regelung für die damals in nennenswerter Anzahl noch nicht vorhandenen Motorsportboote die völkerrechtlichen Bestimmungen nicht entgegen. Der Bundesminister teilt diese Auffassung. In der Begründung der Entwürfe der 15. und 16. Verordnung zur Änderung der MinöStDV führt er u. a. aus, daß mit dem Abkommen vom 16. Mai 1952 die gewerbliche Schiffahrt gefördert werden sollte und daß internationale Verpflichtungen der Rechtsänderung nicht entgegenstehen.

Wenn schließlich der Gesetzgeber 1953 nur die gewerbliche Binnenschiffahrt fördern wollte, dann verletzt die Besteuerung des Verbrauchs von Dieselkraftstoff auf Sportbooten den allgemeinen Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 Grundgesetz nicht; wenn er der gewerblichen Binnenschiffahrt eine Steuerbegünstigung gewährt, muß er deshalb nicht die Eigentümer der aus privaten Gründen beschafften Sportboote begünstigen. Da somit überzeugende Gründe für die Beibehaltung der Steuerbefreiung nicht zu erkennen sind, ist anzunehmen, daß sachfremde, nicht dem Allgemeinwohl dienende Einwendungen interessierter Kreise den Bundesminister veranlaßt haben, den Eigentümern von Sportbooten weiter die Verwendung abgabenfreien Dieselkraftstoffs zu gestatten.

Der Bundesminister sollte die MinöStDV und die AZO alsbald so ändern, daß nur noch die gewerbliche Schiffahrt Abgabenfreiheit genießt.

Von der Zahlung des Zolls und der Mineralölsteuer sind auch die Eigentümer von Sportflugzeugen befreit (§ 73 AZO, § 8 MinöStG). Auch hiergegen richten sich die Bedenken des Bundesrechnungshofes. Seine insoweit angestellten Erhebungen sind jedoch noch nicht abgeschlossen. Er behält sich deshalb vor, hierüber später zu berichten.

Einzelne Personalausgaben bei der Deutschen Bundespost

Haushaltsjahr 1977 und früher

Leistungen der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost (VAP)

157. Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und in ihrer satzungsmäßigen Aufgabe der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) vergleichbar. Sie gewährt den Versicherten, das sind in erster Linie die Angestellten, Arbeiter und Auszubildenden der Deutschen Bundespost, eine zusätzliche, auf den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung aufbauende Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Nach ihrer Satzung, die insoweit dem Satzungsrecht anderer Versorgungsanstalten entspricht, entsteht für die in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherten der Anspruch auf die Zusatzrente aus Mitteln der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost akzessorisch zum Anspruch auf die „Grundrente" aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Hat ein pflichtversicherter Angestellter oder Arbeiter Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit

beantragt, so gewährt ihm die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost Vorschüsse in Höhe der zu erwartenden Gesamtversorgung. Der Versicherte muß die zu erwartenden Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung an die Anstalt abtreten, damit nach Beginn der Rentenzahlung die Vorschüsse verrechnet werden können. Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost macht die Gewährung der Vorschüsse davon abhängig, daß ein Postarzt (nicht der Vertrauensarzt des Trägers der gesetzlichen Rentenversicherung) den Antragsteller in Anlehnung an § 42 Abs. 1 BBG für dienstunfähig erklärt hat. Diese Erklärung ist für die gesetzliche Rentenversicherung unbeachtlich. Lehnt der Rentenversicherungsträger die Rente mangels Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit ab, so setzt die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost — obwohl satzungsgemäß der Versicherungsfall dann nicht eingetreten ist — gleichwohl ihre Leistungen fort, sofern der Postarzt weiterhin Dienstunfähigkeit feststellt. Die Versicherten erhalten in diesem Falle nicht nur eine Zusatzrente, sondern die volle Versorgung aus Mitteln der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost.

Die Satzung läßt es zwar zu, aufgrund eines post- oder amtsärztlichen Zwischengutachtens die Wartezeit zwischen Antragstellung und Rentenbewilligung durch Vorschüsse zu überbrücken. Sie bestimmt jedoch ausdrücklich, daß die unanfechtbar gewordene Entscheidung des Rentenversicherungsträgers oder die rechtskräftige Entscheidung eines Gerichts der Sozialgerichtsbarkeit dem Gutachten des Post- oder Amtsarztes vorgehen. Eine Vollversorgung aus Anstaltsmitteln im Falle des Versagens der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung sieht die Satzung nicht vor. Auch die anderen Versorgungsanstalten des öffentlichen Dienstes gewähren solche Leistungen nicht.

158. Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost setzt sich mithin über ihre Satzung hinweg. Der Bundesminister, dem die Aufsicht über die Anstalt obliegt, billigt dieses Verhalten. Allein 1975 gewährte die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost 562 Angestellten und Arbeitern, bei denen weder Berufs- noch Erwerbsunfähigkeit anerkannt worden war, in dieser Weise die volle Versorgung. Die Jahresausgabe betrug 5 231 920,60 DM. 151 Versorgungsempfänger (Jahresausgabe: 1 522 556,50 DM) hatten gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung alle Rechtsmittel ausgeschöpft und eine rückwirkende Rentenbewilligung nicht mehr zu erwarten. In den übrigen Fällen war über die Rechtsmittel noch nicht abschließend entschieden, so daß sich die Ausgaben der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost durch rückwirkende Rentenbewilligungen wenigstens teilweise gemindert haben dürften. Diese Minderungen werden allerdings durch den Zugang weiterer Versorgungsfälle ausgeglichen.

Zur Begründung des satzungswidrigen Verfahrens führt der Bundesminister an:

— Frühere Satzungen hätten die Gewährung einer Rente aus der Anstalt zugelassen, auch wenn Invalidität oder Berufsunfähigkeit im Sinne der Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vorlagen. Dieses alte Recht wirke fort.

— Zum Unterschied von anderen Bundes- und Länderverwaltungen beschäftige die Deutsche Bundespost Beamte, Angestellte und Arbeiter nebeneinander auf gleichwertigen Arbeitsplätzen. Die gemeinsame Beschäftigung erfordere aus sozialen und betrieblichen Rücksichten einheitliche Kriterien für die Zurruhesetzung.

— Für minderleistungsfähige Arbeiter und Angestellte, denen Erwerbsunfähigkeit im Sinne der Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zuerkannt ist, seien geeignete Arbeitsplätze im Betriebsdienst oft nicht vorhanden.

— Die Verrentung mache Arbeitsplätze frei und erleichtere Rationalisierungsmaßnahmen. Zwar verschöben sich zunächst nur die Personalkosten von der Postkasse auf die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost. Oft aber hinge die Durchführung des Sozialplans für eine ganze Dienststelle vom Ausscheiden eines Arbeitnehmers ab.

159. Diesen Hinweisen des Bundesministers ist entgegenzuhalten:

— Der Eintritt des Versicherungsfalles richtet sich ausschließlich nach geltendem Recht. Gegenüber älteren Satzungen enthält es so viele Verbesserungen für die Versicherten, daß sich schon deshalb ein Rückgriff auf einzelne ältere Satzungsnormen verbietet.

— Auch bei anderen Bundesverwaltungen arbeiten wie bei der Deutschen Bundespost Angestellte und Arbeiter mit Beamten zusammen. Gleichwohl hat bislang keine erwogen, hinsichtlich des Eintritts des Versorgungsfalles von den für alle Arbeitnehmer verbindlichen versicherungsrechtlichen Vorschriften abzuweichen. Die Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts nach einheitlichen Gesichtspunkten läßt sich im übrigen durch punktuelle Angleichung nicht erreichen, sondern nur durch eine breit angelegte Harmonisierung, in die der Abbau auch anderer Unterschiede, z. B. des wachsenden Lohnvorsprungs der Arbeiter der Deutschen Bundespost, einzubeziehen wäre (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zum Haushaltsjahr 1973, Drucksache 7/4306 Nr. 244, 245).

— Minderleistungsfähige Kräfte unterzubringen, sollte der Deutschen Bundespost nicht schwerer fallen als anderen Arbeitgebern, die ähnliche Schwierigkeiten haben.

— Wenn tatsächlich die Durchführbarkeit von Sozialplänen und damit die Rationalisierung ganzer Dienststellen von der Zurruhesetzung nur eines Arbeitnehmers abhängen sollte, dann bedarf die Regelung des Rationalisierungsschutzes bei der Deutschen Bundespost der Überprüfung.

160. Zur Gleichbehandlung des beamteten und nichtbeamteten Personals ist schließlich anzumer-

ken, daß die Angestellten und Arbeiter der Deutschen Bundespost erheblich besser versorgt werden als die Beamten. Im Vergleich zur Beamtenversorgung enthalten die Gesamtversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes einige für die Versicherten günstigere Regelungen.

— Bemessungsgrundlage sind nicht nur die Grundbezüge, sondern auch die steuerpflichtigen Zulagen und Zuschläge.
— Auch außerhalb des öffentlichen Dienstes verbrachte Zeiten, soweit sie der Berechnung der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde liegen, wirken zur Hälfte rentensteigernd.

Der wesentlichste Vorteil besteht jedoch darin, daß von den Versorgungsrenten im allgemeinen keine Beiträge zur Krankenversicherung und keine Steuern abzuführen sind. Daher übersteigt die Nettorente das Nettoruhegehalt eines entsprechenden Beamten um durchschnittlich 25 v. H. Nichtbeamtete Arbeitnehmer haben nach der Zurruhesetzung durchweg ein absolut höheres Nettoeinkommen als während ihrer letzten aktiven Tätigkeit. Auf diesen Umstand hat der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1974 hingewiesen (Drucksache 7/5849 Nr. 53). Es ist infolgedessen nicht richtig, daß sich durch eine vorzeitige Verrentung die Personalkosten nur auf den Versorgungsträger verlagern. Tatsächlich ist für einen Rentner mit voller Gesamtversorgung der gesamte Aufwand aus öffentlichen Mitteln (einschließlich der Leistungen der Versicherungsträger) höher als für einen entsprechenden aktiven Arbeitnehmer. Im Gegensatz zur Zurruhesetzung eines Beamten wirkt also eine vorzeitige Verrentung selbst dann kostensteigernd, wenn der freigewordene Arbeitsplatz nicht wieder besetzt wird.

Über das Zusatzversorgungsrecht des Bundes hinaus gewährleistet die Satzung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost noch weitere Vorteile, insbesondere eine zeitnähere Bemessung des gesamtversorgungsfähigen Arbeitsentgelts. Die für die Bemessung maßgebenden Zeiträume sind

— bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder die letzten 3 Kalenderjahre,
— bei der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost der letzte Monat

vor Eintritt des Versicherungsfalls. Bemessungsgrundlage der Berufs- und Erwerbsunfähigen ist sogar das Arbeitsentgelt, das der Versicherte in seiner Vergütungs- oder Lohngruppe bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, also in einem zukünftigen Zeitpunkt, hätte erreichen können. Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost berücksichtigt somit nicht nur die tatsächlichen allgemeinen und individuellen, sondern sogar auch noch die fiktiven Steigerungen des Arbeitsentgelts. Dagegen wird das der Gesamtversorgung aus der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder zugrunde gelegte Entgelt in Anlehnung an die Entwicklung der beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge innerhalb der drei Bemessungsjahre lediglich pauschal angehoben. Infolgedessen liegt bei gleichen persönlichen Rentenmerkmalen die Versorgungsrente aus der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost noch beträchtlich über der entsprechenden VBL-Rente. Der Bundesminister hat erklärt, daß er den Abbau der als „Überversorgung" bezeichneten Vorteile der Gesamtversorgung besonders verfolgen werde. Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg dieser Bemühungen beobachten.

161. Unabhängig davon aber sind eine extensive Auslegung der VAP-Satzung oder gar satzungsfremde Leistungen nicht mehr länger zu vertreten. Der Bundesminister will zwar die Postärzte anweisen, bei der Zuerkennung der Dienstunfähigkeit gemäß § 42 Abs. 1 BBG nicht zu großzügig zu verfahren. Der Bundesrechnungshof verspricht sich davon keinen Erfolg. Der Bundesminister sollte vielmehr veranlassen, daß die satzungswidrige Rentengewährung an die noch nicht berufs- oder erwerbsunfähigen Angestellten und Arbeiter eingestellt wird. Er wird dabei nicht außer acht lassen können, daß sich der Vorstand der Deutschen Bundesbahn aus Sorge um die Finanzlage der Bundesbahn-Versicherungsanstalt Abt. B sogar zum Abbau satzungsgemäßer Leistungen, nämlich zur Herabsetzung der Bemessungsgrundlage von 75 v. H. auf 70 v. H. des Jahresbruttoentgelts, entschlossen hat.

Stellenzulagen für jugendliche Arbeitnehmer

162. Die Angestellten der Deutschen Bundespost erhalten Stellenzulagen nach den bundeseinheitlichen Besoldungsvorschriften (Artikel II § 6 des 1. BesVNG). Daneben gewährt der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen den 18 Jahre alten Angestellten, die 6 Monate auf einem Beamtendienstposten der BesGr A 5/A 6 oder A 7 beschäftigt sind, seit dem 1. März 1973 eine außertarifliche Stellenzulage. Sie betrug zunächst 25 DM, wurde aber — der allgemeinen Lohnbewegung folgend — zum 1. Februar 1976 auf 36,75 DM erhöht. Eine Rechtsgrundlage fehlt. Die Zahlung verstößt im übrigen gegen den Grundsatz des 1. BesVNG, daß Stellenzulagen nicht kumulieren dürfen (Artikel II § 6 Abs. 5). Der Bundesminister macht demgegenüber geltend, bei der Zulage handele es sich nicht um eine Stellenzulage, sondern um eine Tätigkeitszulage, die für die Wahrnehmung bestimmter Beamtentätigkeiten gezahlt wird. Dabei übersieht er, daß er der Beschäftigung mit Beamtentätigkeiten bereits durch eine günstigere Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter Rechnung trägt. Der Bundesminister führt weiter an, daß die Deutsche Bundespost im Gegensatz zur allgemeinen Bundesverwaltung keine Funktions- und Leistungszulagen im Schreib- und Fernschreibdienst zahlt. Er läßt jedoch unerwähnt, daß die mit diesen Tätigkeiten beschäftigten Angestellten in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes niedriger eingruppiert sind als bei der Deutschen Bundespost. Schließlich weist der Bundesminister darauf hin, daß jugendliche Beamte die vollen Dienstbezüge eines 21jährigen Beamten erhalten, jugendliche Angestellte dagegen eine gekürzte Anfangsgrundvergütung. Auch dieser Hinweis geht fehl. Die Grundvergütung der 18jähri-

gen Angestellten der Deutschen Bundespost liegt in der VergGr VIII bis VI b um 36,67 DM bis 63,12 DM über dem Grundgehalt der gleichaltrigen Beamten in BesGr A 5 bis A 7 (Stand 1. Februar 1976). Die 19jährigen Angestellten haben sogar eine noch höhere Grundvergütung.

163. Mit Wirkung vom 1. Juli 1976 hat der Bundesminister die Angestellten unter 18 Jahren und ferner die vergleichbaren Arbeiter, die Beamtentätigkeiten der BesGr A 2/A 3 oder höher wahrnehmen, in die beanstandete außertarifliche Maßnahme einbezogen. Damit gelangt die Mehrzahl der jugendlichen Arbeitnehmer der Deutschen Bundespost in den Genuß dieser Zulage. Eine solche Begünstigung hätte sich jedoch verboten, weil die Deutsche Bundespost ihre jugendlichen Arbeitnehmer ohnehin schon wesentlich besser stellt als der übrige öffentliche Dienst. U. a. erhalten die 18 und 19 Jahre alten Angestellten der Deutschen Bundespost eine um 38,65 DM (VergGr VIII) bis 47,63 DM (VerGr V c) höhere Grundvergütung als im Geltungsbereich des Bundes-Angestelltentarifvertrages. Abweichend von anderen Tarifbereichen wirken bei den Arbeitern der Deutschen Bundespost auch die vor dem 18. Lebensjahr sowie die in einem Ausbildungsverhältnis zurückgelegten Beschäftigungszeiten lohnsteigernd. Dadurch erlangen die unmittelbar nach dem Schulabgang von der Deutschen Bundespost eingestellten Arbeiter einen Lohnvorsprung von mindestens einer Dienstaltersstufe. Das entspricht in der Lohngruppe II, der bei der Deutschen Bundespost weitaus die Mehrzahl der jugendlichen Arbeiter angehört, einem Betrag von 43,48 DM.

Durch das Zusammentreffen dieser tariflichen Vorteile mit der außertariflichen Stellenzulage erhalten jugendliche Arbeitnehmer bei der Deutschen Bundespost selbst bei gleicher Eingruppierung bis zu etwa 80 DM höhere Bezüge als im übrigen öffentlichen Dienst. Für diese einseitige Bevorzugung gibt es keinen sachlichen Grund. Sie ist auch durch die Arbeitsmarktlage nicht gerechtfertigt. Der Bundesminister sollte daher die Zahlung dieser Stellenzulage einstellen.

Frankfurt am Main, den 24. März 1977

Bundesrechnungshof

Dr. Schäfer

